

**GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES
EN LA UNIÓN EUROPEA.**

Casos de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania).



Ilustración de portada: Sabela Arias, *Galerías Santiago* (2005).

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Facultade de Ciencias Políticas e Sociais
Departamento de Ciencia Política e da Administración.



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN LA UNIÓN EUROPEA.

Casos de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania).

Moneyba González Medina

2009



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN LA UNIÓN EUROPEA.

Casos de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania).

Tesis doctoral dirigida por el profesor D. Ramón Máiz Suárez,
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.

Visto y praxe del director:

La autora:

Prof. Dr. Ramón Máiz Suárez

Moneyba González Medina

En Santiago de Compostela, abril de 2009.

*A mis padres, a mis abuelos
y a mi hermana.*

ÍNDICE

Agradecimientos	15
ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	19
INTRODUCCIÓN	27

I. TESIS INTERPRETATIVAS, ENFOQUES E HIPÓTESIS: Europeización, gobernanza y gestión estratégica.

CAPÍTULO 1

Las ciudades como nuevos actores políticos y la construcción de la Política Urbana Europea.

1.1 El reforzamiento de la dimensión urbana: factores contextuales e institucionales	52
1.1.1 Dinámicas derivadas del contexto global	54
a) La herencia de la Globalización	55
b) Cambio de valores	58
c) Cambios demográficos.....	62
d) La revolución tecnológica.....	63
1.1.2 Dinámicas institucionales promovidas desde la UE	65
a) La Carta Europea de Autonomía Local (1985): consolidación del principio de subsidiariedad.....	65
b) Programas operativos de la UE: las iniciativas URBAN, JEREMIE y JESSICA y los programas URBACT y URBAN AUDIT.	67
c) Un nuevo contexto político: el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001).....	72
d) La Carta de Leipzig y la Agenda Territorial Europea (2007)	74
1.2 Hacia una Política Urbana Europea	76

1.2.1 La construcción de la Agenda Urbana europea y el concepto de desarrollo sostenible	77
1.2.2 La iniciativa RAISE (2005) y el Sistema de gestión integrada para la sostenibilidad local y regional (2004-2008)	89
1.3 El nuevo localismo en España: repaso del proceso de modernización del gobierno y administración local	99
1.3.1 El Pacto Local	100
1.3.2 La nueva Ley de Reforma del Gobierno y de la Administración local	104

CAPÍTULO 2

El gobierno de las ciudades en el contexto de la gobernanza.

2.1 Aproximación a los enfoques de análisis teórico	115
2.1.1 El enfoque de las políticas públicas	115
2.1.2 La gobernanza urbana: un marco analítico flexible	131
2.1.3 Consideraciones normativas en torno al concepto de ciudadano: neorrepblicanismo y democracia cooperativa	144
2.2 La Agenda Urbana Europea y su impacto en el contenido de las políticas y en la gestión de las ciudades europeas	157
2.2.1 El contenido de las políticas urbanas	160
a) Atractivo de la ciudad: <i>citymarketing</i>	166
b) Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial.....	169
c) Políticas de empleo e inclusión	172

CAPÍTULO 3

La gestión de las ciudades: la reflexión estratégica y la gestión integrada.

3.1 La evolución de la gestión pública	183
3.1.1 La gestión posburocrática	192
3.2 La ciudad y su gestión	201
3.2.1 Elementos <i>posburocráticos</i> en la gestión de las ciudades	205
3.2.2 La gestión estratégica urbana	233
3.3 La planificación estratégica: naturaleza y metodología	236
3.3.1 Naturaleza del plan estratégico	242
3.3.2 Proceso de elaboración de un plan estratégico.....	246
a) Diagnóstico: análisis del contexto	250
b) Establecimiento del marco estratégico.....	257
c) Proceso de implementación	259
d) Proceso de comunicación	263
e) Proceso de evaluación.....	264

II. PROCESOS DE DESARROLLO URBANO EN DOS CIUDADES EUROPEAS: **Estudio de casos de Konstanz y Santiago de Compostela**

CAPÍTULO 4

Presentación y análisis del modelo de desarrollo urbano de la ciudad de Konstanz (Alemania).

4.1 Introducción: datos generales acerca de la ciudad	274
4.2 Descripción del modelo de desarrollo de la ciudad de Konstanz:	
<i>Stadtentwicklungsplanung “Zukunft Konstanz 2020”</i>	280

4.2.1 El “espíritu del proceso”: el concepto de desarrollo sostenible.....	280
4.2.2 Preparación e inicio del proceso: diagnóstico y diseño	287
4.2.3 Desarrollando los procesos:	295
a) <i>Stadtmarketing</i> (1996).....	295
b) <i>Agendaprozesse</i> (1998).....	303
4.3 Conclusiones del caso.....	317

CAPÍTULO 5

Presentación y análisis del modelo de desarrollo urbano de Santiago de Compostela (España).

5.1 Introducción: datos generales acerca de la ciudad	328
5.2 Descripción del modelo de desarrollo de la ciudad de Santiago de Compostela: análisis de procesos	333
5.2.1 La Axenda 21 local de Santiago de Compostela (2000)	333
5.2.2 El Plan Estratéxico de Santiago de Compostela (2003).....	338
5.2.3 La Iniciativa urbana Santiago Norte (2008)	353
5.3 Conclusiones del caso.....	362

RESUMEN Y CONCLUSIONES	375
Summary and conclusions	498

REFERENCIAS.....	414
ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS	444
ÍNDICE DE GRÁFICOS E IMÁGENES.	446
ÍNDICE DE TABLAS	447
ANEXO METODOLÓGICO	449

Augen in der Großstadt

Wenn du zur Arbeit gehst
am frühen Morgen,
wenn du am Bahnhof stehst
mit deinen Sorgen:
dann zeigt die Stadt
dir asphaltglatt
im Menschentrichter
Millionen Gesichter:
Zwei fremde Augen, ein kurzer Blick,
die Braue, Pupillen, die Lider -
Was war das? Vielleicht dein
Lebensglück...
vorbei, verweht, nie wieder.

Du gehst dein Leben lang
auf tausend Straßen;
du siehst auf deinem Gang,
die dich vergaßen.
Ein Auge winkt,
die Seele klingt;
du hast's gefunden,
nur für Sekunden...
Zwei fremde Augen, ein kurzer Blick,
die Braue, Pupillen, die Lider -
Was war das? Kein Mensch dreht die
Zeit zurück...
vorbei, verweht, nie wieder.

Du mußt auf deinem Gang
durch Städte wandern;
siehst einen Pulsschlag lang
den fremden Andern.
Es kann ein Feind sein,
es kann ein Freund sein,
es kann im Kampfe dein
Genosse sein.
Es sieht hinüber
und zieht vorüber...
Zwei fremde Augen, ein kurzer Blick,
die Braue, Pupillen, die Lider -
Was war das? Von der großen
Menschheit ein Stück!
Vorbei, verweht, nie wieder.

Ojos en la gran ciudad

Cuando vas al trabajo
por la mañana temprano,
cuando estás en la estación del tren
con tus preocupaciones:
la ciudad te muestra
un asfalto liso
en un embudo de gente
millones de caras:
Dos ojos extraños, una breve mirada,
las cejas, las pupilas, los párpados-
¿Qué era eso? Quizás tu felicidad...
Ya pasó, se disipó, nunca más.

Tu vida transcurre
por miles de calles;
ves en tu camino
a los que te olvidaron.
El guiño de un ojo,
el alma suena;
lo has encontrado,
sólo unos segundos...
Dos ojos extraños, una breve mirada,
las cejas, las pupilas, los párpados-
¿Qué era eso? Nadie puede hacer
retroceder el tiempo...
Ya pasó, se disipó, nunca más.

Tienes que permanecer en tu camino
vagar a través de ciudades;
ves en una pulsación
a otros desconocidos
Puede ser un enemigo,
puede ser un amigo,
puede ser, en el combate,
un compañero.
Se ve por allí
y pasa de largo...
Dos ojos extraños, una breve mirada,
las cejas, las pupilas, los párpados-
¿Qué era eso?
¡Un trozo de la gran humanidad!
Ya pasó, se disipó, nunca más.

Kurt Tucholsky (1930)

Agradecementos

Para algunhas persoas, escribir os agradecementos dunha tese de doutoramento constitúe un modo de pagar as débedas contraídas, tanto intelectuais como emocionais. No meu caso, pretendo que sexa unha pequena descrición do “camiño” que, no outono do ano 2000, levoume até Santiago de Compostela, co obxectivo de iniciar unha nova etapa na miña vida.

Como en toda viaxe, atopei moitas persoas no camiño, que co seu consello, contribuíron a facer medrar as inquiredanzas que traía na mochila, dende o primeiro día no que puxen os pés na praza do Obradoiro. E quero comezar falando dese día porque esta tese non tería sido feita sen as experiencias acadadas durante os anos transcorridos na Facultade de Ciencias Políticas.

O día que cheguei a Galicia, era todo novo. Con esta decisión, pechaba temporalmente a ventá do Dereito para abrir, timidamente, a porta da Ciencia Política. As primeiras aulas con Fernando Jiménez, fixeron nacer en min unha paixón descoñecida por unha forma nova de percibir a realidade; pero sobre todo, unha profunda curiosidade por unha disciplina que reflectía perfectamente, en toda a súa complexidade, as inquiredanzas aletargadas durante os anos pasados na Facultade de Dereito.

Dous anos de carreira e as experiencias das mobilizacións estudiantís motivadas pola aprobación da LOU e o desastre ecolóxico do *Prestige* cambiaron para sempre a miña vida. Estes feitos foron causa dunha frenética actividade política (no sentido máis virtuoso), ao tempo que animaron conversas nocturnas e intercambio de opinións cos meus compañeiros de Universidade, moitos deles hoxe amigos (especialmente Mon e Fer; e todos aqueles aos que, por medo de esquecerme dalguén, non nomeo eiquí), polos que sento un profundo respecto persoal e intelectual, e aos que debo as forzas para iniciar e manterme neste camiño nada fácil.

E digo nada fácil porque ninguén nos di, cando empezamos, que probablemente, a pesar dos apoios, a maioría do tempo estase en rigurosa soidade e manter as forzas é moi difícil se non contas co alento daqueles que depositan un pouco de confianza en ti, unha

leve aperta invisible, que dá a enerxía suficiente para seguir adiante, “aunque só sexa por curiosidade”.

No ano 2002 comecei a “facer o camiño inverso”, que me levou dende Compostela a outras partes do mundo. Despois da experiencia de cooperación en El Salvador, o meu compromiso social medrou e aquela estancia servíume para atopar un modo de conxugar a parte do Dereito que máis me gustaba cos coñecementos adquiridos durante os dous últimos anos de carreira e xorde así o pensamento de facer o doutoramento en Ciencias Políticas. Aquel verán decidín atopar os recursos para iniciar este percorrido, que non tería sido posible sen as axudas económicas obtidas da Xunta de Galicia, particularmente, a obtención da bolsa de Terceiro Cíelo da Consellería de Educación e Ordenación Universitaria e da bolsa Predoutoral (despois programa María Barbeito) da Consellería de Innovación e Industria. Estas bolsas permitíronme durante catro anos, desenvolver a miña actividade investigadora con calidade e marchar a Alemaña, para proseguir coa investigación.

A aventura en terras xermanas foi animada con entusiasmo polo profesor Ramón Máiz, quen daquela suxeríume articular a tese sobre a base dun estudo comparado de casos. Froito desta primeira inmersión intelectual foi o meu Traballo de Investigación Tutelado, centrado na análise comparada das formas de participación cidadá en Alemaña e España, e que me serviu para obter o DEA en setembro de 2004.

Deste xeito fixen tres estadias na *Universität Konstanz*, en Baden-Württemberg. A primeira delas, como dixeran, serviu para realizar o TIT, pero o máis importante, serviu para entrar en contacto con varios profesores, cuxas contribucións teño incorporadas nesta tese, entre os que saliento a Jörg Bogumil, Alexander Stock, Jürgen Grote e, sobre todo, o profesor Klaus Simon, que con gran amabilidade, prestouse a ler e comentar en profundidade as ideas que daquela empezaba a esbozar. Así mesmo, non podo esquecer a inestimable axuda de Charlotte Biskup, concelleira en Konstanz, sen a que non tería feitas moitas das entrevistas que finalmente puideran realizar e por suposto, por alusións, a colaboración de cada unha das persoas que se prestaron a participar na investigación, recibíndome incluso no calor das súas casas.

Estas experiencias serviron para animarme, por suxerencia de Ramón, a presentar as primeiras comunicacións con resultados parciais da investigación nas conferencias

anuais do *European Group of Public Administration*. E foi deste xeito que participei no grupo de estudos *Local Governance and Democracy* da EGPA, cuxos membros non quero esquecer neste agradecemento, polas inestimables aportacións persoais e intelectuais. Por iso, non quero deixar de nomear aquí aos colegas e profesores da Universidade de Tilburg (Holanda) Linze Schaap e Marcel Boogers e a José Manuel Ruano, profesor da Universidade Complutense de Madrid.

Xa que a cousa vai (nunca mellor dito) de camiños, eu teño que dicir que no meu caso, todos os camiños trouxéronme de volta a Compostela, onde decidín quedarme para rematar a investigación da tese. Por este motivo, retomo aquí as referencias ás persoas que teñen marcada a miña traxectoria nesta cidade a partir do ano 2006.

Do curso 2005-2006 lémbrome de xeito entrañable, pois ademais do retorno, supuxo o reencontro coa Facultade e a colaboración na actividade docente como profesora de prácticas da materia de Teoría do Estado, con Manuel Artaza e con Txema Portillo. A ambos agradezo o magnífico tratamento que me deron, pero especialmente a Manuel agradézolle a súa confianza en min e o apoio para seguir coa tese. Así mesmo, ao lembrar esta experiencia, non sería xusto non nomear tamén aos mozos daquel primeiro curso que, en xeral, me deron moitas satisfaccións e me fixeron disfrutar daquela experiencia.

Non podo esquecer tampouco a Ramón Bouzas, Andrés Cernadas, Celestino Arias e Marta Lois, aos que debo agradecer a partes iguais os consellos, as oportunidades e os ánimos no camiño. Así mesmo, agradezo o tempo e as contribucións das persoas entrevistadas en Compostela, así como as conversas cos profesores Gonzalo Rodríguez e Luís Caramés, na Facultade de Económicas.

A medida que a miña memoria percorre os corredores da facultade estréitase o espazo e é así como as miñas lembranzas transfórmanse na antiga Aula de bolseiros, no primeiro andar. E automaticamente, podo escoitar aínda as conversas espontáneas con Antonio, Cris e María. Reflexións peregrinas, de todo e de nada, que se combinaban perfectamente co silencio cálido ou, o que é o mesmo, ese silencio en compañía que serve para continuar a viaxe da reflexión. Uns compañeiros perfectos para acadar o mellor ambiente humano e intelectual, neste percorrido tantas veces cheo de soidade. Uns compañeiros aos que agradezo as súas sustantivas contribucións neste traballo.

O espazo se estreita aínda máis e chego, deste xeito, ao lugar onde empezou esa aventura que está a piques de rematar. Ese lugar é o despacho que inaugura o primeiro andar, orientado ao leste (quizais simple casualidade), alí sempre se escoita música clásica, alí sempre está traballando Ramón Máiz, a quen, até hai pouco, o profundo respecto que lle tiña me impedía tratalo de “ti”. Despois de moitos esforzos pola miña parte conseguino e a día de hoxe o profesor Ramón Máiz é Ramón, a persoa que estivo a soportar dende o primeiro día que fun falar con el o traballo que vos quero amosar. A “ti”, profundamente, douche as grazas.

Deixo atrás Alemaña e Compostela (e as referencias aos amigos que alí quedan), para poñer rumbo ao Atlántico sur. Alí, pretoño de África, entre Tenerife (Puerto de la Cruz) e Gran Canaria (Agaete) están, sen lugar a dúbidas, as persoas ás que máis podo agradecer o seu apoio: meus pais (especialmente a meu pai pola súa paciente lectura), miña irmá Diana, meus avós e os meus amigos de anos e de sempre. A todos eles, grazas por darmos todo. A Mauro, por regalarme, dende a distancia, unha estrela.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AG	<i>Agendagruppe</i> (grupos de la Agenda local 21 en Konstanz).
AL 21	Agenda local 21.
ARI	Área de Rehabilitación Integral.
BK	<i>Bürgerkommune</i> (comunidad de ciudadanos).
BNG	<i>Bloque Nacionalista Galego</i> .
BT	Bancos del tiempo.
CDR	Comité de las Regiones.
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (Unión Democristiana de Alemania).
CE	Constitución Española.
CECS	Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles.
CES	<i>Consello Económico y Social</i> .
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
Coop.	Cooperativa.
DAFO	Diagnóstico Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.
DC	Democracia cooperativa.
EUKN	<i>European Urban Knowledge Network</i> (Red europea de conocimiento urbano).
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEGAMP	Federación Gallega de Municipios y Provincias.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FGL	<i>Freie Grüne Liste</i> (Lista de Los Verdes libres).
FGW	<i>Freie Wähler Gemeinschaft</i> (Sociedad de independientes).

FSE	Fondo Social Europeo.
GmbH	<i>Gesellschaft mit beschränkter Haftung</i> (sociedad con responsabilidad limitada).
HFA	<i>Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Konstanz</i> (Comisión principal y de finanzas de la ciudad de Konstanz).
IDEGA	<i>Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia</i> .
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación.
IGOP	<i>Institut de Govern i Polítiques Públiques</i> .
IMS	<i>Integrated Management System</i> .
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
JEREMIE	<i>Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises</i> (Iniciativa europea de recursos para las PYMES).
JESSICA	<i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i> (Iniciativa europea de apoyo a la inversión sostenible en las áreas urbanas).
KGSt	<i>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</i> (Asociación municipal para la gestión de la Administración).
LP	<i>Leitprojekte</i> (Proyecto-guía).
LRBRL	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
MAP	Ministerio de Administraciones públicas.
NGP	Nueva Gestión Pública.
NLK	<i>Neue Linie Konstanz</i> (Nueva línea de Konstanz).
PDS/LL	<i>Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste</i> (Partido del socialismo democrático/Lista de la Izquierda).
PE	Plan Estratégico.
PESC	<i>Plan Estratéxico de Santiago de Compostela</i> .
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP	Partido Popular.
PPP	<i>Public-private Partnerships</i> (Partenariados público-privados).

PSdG	Partido de los Socialistas de Galicia.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
PUE	Política Urbana Europea.
PXOM	<i>Plan Xeral de Ordenación Municipal.</i>
PXOU	<i>Plan Xeral de Ordenación Urbana.</i>
PYMES	Pequeñas y medianas empresas.
RAISE	<i>Raising Citizens and Stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe</i> (Animando la toma de conciencia de los ciudadanos y agentes y el uso de nuevos enfoques de sostenibilidad regional y urbana en Europa).
RSC	Responsabilidad Social Corporativa.
RTD	<i>Research and Technology Development</i> (Investigación y desarrollo tecnológico).
RTT	Redes Transeuropeas de Transporte.
SCCB	<i>Santiago de Compostela Convention Bureau.</i>
SLB	<i>Street Level Bureaucracy</i> (Burocracia de “ventanilla”).
SMK	<i>Stadtmarketing Konstanz</i> (Marketing de ciudad Konstanz).
SPD	<i>Sozialdemokratischen Partei Deutschlands</i> (Partido Socialista de Alemania).
STEP	<i>Stadtentwicklungsplanung</i> (Plan de desarrollo urbano).
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UAB	Universidad Autónoma de Barcelona.
UE	Unión Europea.
USN	Iniciativa Urbana Santiago Norte.
UTE	Unión Temporal de Empresas.

“Per un regime democratico l’essere in trasformazione è il suo stato naturale: la democrazia è dinamica, il dispotismo è statico e sempre eguale a se stesso.”

Norberto Bobbio.

“Para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.”

PARTE I

TESIS INTERPRETATIVAS, ENFOQUES E HIPÓTESIS:

Europeización, gobernanza y gestión estratégica.

INTRODUCCIÓN

“Curiosity, fascination, and indignation should guide the choice of research topic. Emotion has been banned from most of the research enterprise, and properly so. But one place it should remain is in the choosing of research topics.”

Barbara Geddes (2006:28).

Haciendo un ejercicio de retrospectiva, y antes de haber leído a Barbara Geddes, la decisión de convertir la ciudad (y sus procesos) en objeto de una tesis doctoral respondió, ciertamente, tanto a la curiosidad por entender las nuevas necesidades urbanas en un contexto que se revelaba en constante cambio, como a la fascinación ante la emergencia de nuevas formas de cooperación que prometían enriquecer la democracia local. No obstante, también obedeció a cierto desconcierto ante las resistencias domésticas a la hora de avanzar hacia un estilo de política distinto, inspirado en la gestión integrada de la sostenibilidad local. Sin embargo, a pesar de ello, lo cierto es que muchas ciudades empezaban a innovar, dejando entrever un escenario muy estimulante para iniciar una investigación.

En este sentido, en la década de los noventa se activaron una serie de movimientos que respondían a demandas muy concretas, y que dejaban al descubierto la existencia de tensiones en los sistemas institucionales: por una parte, la reivindicación de una mayor autonomía para el espacio local (especialmente para las ciudades); por otra, el desarrollo de nuevas formas de gestión y participación política (tanto para los ciudadanos como para otros agentes del sistema local). Como causa-consecuencia de ambos, se inició toda una ola de reformas de los sistemas político-administrativos locales¹.

¹ “Nei decenni più recenti l’incidenza dei movimenti sociali urbani è cresciuta grazie ad una serie di elementi concomitanti: la crisi del welfare state che ha peggiorato la qualità di molti

Con esta reflexión de partida, al igual que escribió Ismael Blanco en su tesis doctoral (y como no podía ser menos en los tiempos que corren), esta también pretendía ser una tesis sobre el cambio. Especialmente, sobre el cambio que están experimentando los gobiernos y las administraciones locales en los últimos años, no sólo en España sino también en otros países del entorno, ante el reforzamiento de la dimensión urbana. En este sentido, un indicador de dicho cambio lo constituye el buen número de neologismos que, en estas dos décadas, se ha hecho hueco en la literatura urbana. Así, desde la sociología, la ciencia política y la economía nos llegan nociones mixtas, cuya naturaleza está determinada por un elemento común: el sincretismo². Por tanto, de la emergencia de conceptos como: “glocalización” (Robertson 1992; Beck 1998), “coopetición” (Brandenburger, A. y B. Nalebuff 1997) o la propia “gobernanza”, se deslizaban aspectos concretos de una realidad en transformación que debía ser explorada.

Las experiencias de redefinición política de lo local y, especialmente de lo urbano, parecían ser las réplicas de una especie de “terremoto” que tenía su epicentro en las instituciones europeas (si bien es cierto que también debían ser interpretadas como respuestas a los cambios desatados por las dinámicas globales), lo que justificaba plantear la hipótesis de la convergencia a la hora de definir los contenidos y de gestionar las políticas urbanas en las ciudades europeas, tomando como referencia la noción de “desarrollo urbano integrado”.

En este contexto, el concepto de *Europeización* (M. Green Cowles, 2001; Featherstone, K. y C.M. Radaelli 2003; C. Knill 2001; A.J. Marshall 2004) fue adoptado como punto de partida, lo que puede llamar la atención ante la inexistencia (por el momento) de una Política Urbana Europea (en adelante, PUE). Sin embargo, lo cierto es que desde Europa “están soplando vientos”

servizi, mentre al contempo la modernizzazione faceva aumentare il bisogno di consumi pubblici; la crescente domanda di democrazia del basso, mentre la complessità dei problemi da risolvere tendeva a creare arene decisionali “lontane” dai cittadini; una maggiore sensibilità per i temi dell’ambientalismo, proprio nel momento in cui le pressioni sull’ecosistema si facevano più forti.” (Della Porta 2006: 175).

² “The complexity of urban reality in general, and the European city in particular, calls for the use of varied and different approaches of theory and method. This is why urban theory needs to draw upon knowledge derived from different disciplines such as urban planning, political science, urban design, sociology, management research, architecture, economics, regional planning and other relevant scientific fields.” (Eckhardt 2009: 222)

que mueven a las ciudades a reflexionar y (re)construir sus sistemas de gobernanza, esto es, sus sistemas de interacción interna (con todos los actores relevantes de la ciudad -*stakeholders*-, a través de su implicación en los procesos de toma de decisiones), y externa (con otras ciudades, mediante la transferencia de buenas prácticas y su inserción en redes de ciudades). En este sentido, en los últimos años se ha producido un desarrollo sorprendente de los temas urbanos³, que ha cristalizado en varios acuerdos intergubernamentales respaldados por la Comisión Europea, en particular, por la Dirección General de Política Regional (Carta de Leipzig (2007), Acuerdo de Bristol (2005) o Acquis Urban de Róterdam (2004).

Asimismo, bajo el auspicio del VI Programa Marco de la Comisión Europea se puso en marcha un paquete de trabajo dedicado al establecimiento de las futuras áreas de investigación en el campo del desarrollo urbano sostenible, con el objetivo de “identificar las principales vacíos en la investigación sobre sostenibilidad urbana”. Producto de dicha reflexión se establecieron quince áreas temáticas de referencia⁴, siendo la primera de ellas: “*Gestión urbana integrada a través de un modelo de gobernanza multisector y multiactor*”⁵. En este sentido, creemos que nuestra investigación encaja con las necesidades de la investigación urbana europea en el momento actual.

³ “*The ‘European turn’ experience by urban institutions and actors is a unique process which can only be examined by combining elements of the Europeanisation approach with nuanced understanding of urban governance, local dynamics, and domestic contextual factors*” (Marshall 2004: 7).

⁴ A principios de 2008 participé en la consulta a expertos sobre futuras áreas de investigación en materia de desarrollo urbano sostenible, enmarcada en el proyecto europeo URBAN-NET. El documento de referencia que definía las áreas temáticas de investigación era el “*Future Research Areas in the field of Urban Sustainability*”.
http://www.eukn.org/espana/news/2007/12/no001_UrbanNetConsultaES_1005.html

⁵ En esta dimensión, las necesidades de investigación se centraban: “*in terms of measurability and effectiveness of integrated approaches as well as of comparison methods, processes and technologies. What are the critical success factors and what are the barriers of managing complexity for a sustainable future? How can a consistent local vision based on strengths and weaknesses be developed in order to coordinate different neighbourhoods, sectoral and technical plans and policies and to spatially focus the use of public funds? What is good urban governance and how could it be implemented and transferred? Integration should be an overall philosophy in urban management and is very closed with other visions like cradle-to-cradle or zero emission. Integration ought to be implemented in all research activities and projects dealing with urban development – regardless if it is a research area itself.*”
http://www.eukn.org/espana/news/2007/12/no001_UrbanNetConsultaES_1005.html

Con estos presupuestos, nuestro propósito era afrontar el tema desde una perspectiva centrada en las dinámicas evolutivas de realidad local⁶, que supusiera un salto cualitativo respecto de los tradicionales enfoques administrativistas predominantes en la planificación urbana. Por ello, decidimos centrarnos en los procesos de innovación democrática, organizativa y gerencial en los escenarios urbanos, desde la perspectiva de la **gestión urbana**.

Si acudimos a la definición de la RAE, por gestionar se entiende: “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”; mientras que administrar se define como “gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”. A tenor de ambas definiciones, el entorno natural de la gestión es la “negociación”, mientras que la administración se presenta más próxima a un contexto de “ejercicio de la autoridad”. La clave, por tanto, reside en la idea de que con la irrupción de las nuevas formas de participación ciudadana y de las fórmulas mixtas de gestión en el ámbito de la Administración pública, debe abandonarse necesariamente un enfoque puramente administrativo, y empezar a pensar como gestor: *“La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.[...] Se caracterizará al gestor porque, en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas, deberá coordinarse con otros gestores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo, aportar con su proyecto a otros. [...] Entre otros roles destacados que le caben a los gestores urbanos y a la autoridad local de las ciudades intermedias, están el mediar y asignar los recursos del aparato público, priorizar las acciones de inversión, informar y orientar al sector privado,*

⁶ Para sentar las bases de esta investigación ha sido de gran ayuda el Informe (IGOP-UAB/1999), en el que participó el profesor Joan Subirats, titulado: *“En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local”*, en el que se realizaba un diagnóstico más que acertado de la evolución de la realidad local en España, describiendo de forma precisa los fenómenos que han marcado la trayectoria del municipalismo español y advirtiendo de forma reveladora sobre las tendencias que parecían dibujar un horizonte de renovado protagonismo de lo local, y en particular, de lo urbano.

identificar necesidades y preparar proyectos, promover patrones y estilos de crecimiento y administración, encauzar y estimular la participación comunitaria, y proponer el modelo de desarrollo local.”⁷

La revisión de la literatura específica nos permitió fijar el marco de análisis teórico y escoger las herramientas conceptuales para explorar los cambios que se estaban produciendo en la política urbana. Sin duda, tal y como queríamos plantear la presente investigación, tres enfoques resultaban clave: el institucionalismo, la gobernanza y la europeización, con independencia de la consideración de otras aportaciones desde la teoría política (la democracia cooperativa, el republicanismo cívico).

El discurso de la transición hacia un nuevo paradigma de gobierno y de gestión estaba incardinado en el paradigma de la gobernanza⁸ urbana (Heinelt, H; M. Haus y M. Stewart 2005; Jouve 2005), que complementamos con el enfoque de las políticas públicas (Subirats 1994), puesto que se quería analizar la política de desarrollo urbano; y con las aportaciones normativas de la democracia cooperativa (Bogumil, J. y L. Holtkamp 2001) y el republicanismo cívico (Ferrara 2003; Prats i Catalá 2006). En el análisis de los casos, resultó de gran utilidad el enfoque institucionalista-histórico⁹ (Knill 2001; Hamedinger 2008), puesto que contempla la combinación de factores explicativos basados tanto en las instituciones como en la agencia de actores, entendida como comportamiento estratégico de una constelación de actores en un contexto institucional dado. De esta manera se superan los límites¹⁰ derivados del

⁷ JORDAN, R; SIMIONI, D. (1998): *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana*, (LC/L.1117) CEPAL, p. 119.

⁸ La gobernanza requiere gestión, más que administración, pues para poder hablar de sistema de gobernanza es necesario que exista un escenario de negociación entre actores varios. En este sentido, creemos que el concepto de gobernanza ha permitido la evolución (o enriquecimiento) del concepto de administración.

⁹ “La unidad de análisis desde la perspectiva histórico-institucionalista no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones (March y Olsen, 1989: 9-11); algunos autores ponen énfasis en el Estado (Skocpol y Evans, 1985), otros en la relación entre Estado y sociedad (Hall, 1986)” (Zurbriggen 2006: 70).

¹⁰ “The historical insitutionalist framework has to be modified and qualified in order to adress two major analytical weaknesses generally associated with institution-based explanations; namely, their deterministic and conservative bias. The problem of determnism emerges from the

determinismo atribuido a la propuesta *-institucional-based-* y de la “apertura explicativa” de la propuesta *-agency-based-* (Knill 2001).

En la medida en que nuestra investigación pretendía realizar un estudio comparado de dos sistemas urbanos europeos para explorar la hipótesis de la convergencia, se hacía necesario operar con la noción de europeización¹¹. No obstante, cuando tratamos de aplicar este concepto al ámbito urbano, nos llamó la atención que C. Closa (2001), en su libro *La europeización del sistema político español*, no dedicase ningún capítulo a la “política de desarrollo urbano” (aunque sí a la política de desarrollo rural). Este hecho indicaba la falta de marcos analíticos de evaluación del fenómeno de la europeización a nivel urbano. La primera referencia que encontramos en esta materia es de A.J. Marshall (2004), que consciente de esta carencia, desarrolla una propuesta de marco de análisis de la europeización a nivel urbano, describiendo el tipo de impacto (*download/ upload*) de las dimensiones de europeización: a) el gobierno local, b) la implicación de actores no públicos en el procesos de renovación urbana y de gobernanza, c) la redes y partenariados de

fact that, by conceiving of institutions as the sole explanatory factor, these models generally do not say much about the conditions under which and the degree to which factors other than institutions, such as the interests and strategies of actors involved, play a role in explaining political outcomes. In other words, we need analytical criteria in order to determine when a mere institutional explanation is sufficient and when the institutional approach has to be supplemented by focusing on the underlying constellations of strategic interaction.

[...] National responses must also be explained in the light of the underlying constellations of interests and actors. In other words, agency-based approaches have to be considered as subsidiary in cases where a mere institution-based perspective provides no sufficient explanation.” (Knill 2001:4).

¹¹ Dicho concepto hace referencia a la influencia que la Unión Europea ejerce sobre los sistemas políticos-administrativos de los Estados y que se orienta, según señala Radaelli (2003) a la “construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, ‘maneras de hacer las cosas’, y normas y creencias comunes, que son primero definidas y consolidadas en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas.

[...] Sin embargo, este mismo autor ha puesto de manifiesto que europeización no implica convergencia o armonización, así como tampoco se ha de identificar de forma automática con integración política, puesto que hay una diferencia entre el proceso en sí y sus consecuencias, que no tienen por qué coincidir en todos los países y en todos los casos.” (Criado 2007). Por este motivo, al igual que en el análisis de J. Ignacio Criado, nos hemos centrado en la dimensión de construcción del proceso (gestión), más que en los resultados obtenidos.

regeneración local y d) la diseminación de prácticas locales a otras ciudades a través de redes trans-nacionales y de instituciones de la UE. Otros estudios posteriores, que abordan la europeización a nivel urbano, aportan nuevas ideas, pero centrándose más en el sentido en que se produce el proceso de europeización. C. Kern (2007), se aproxima a la europeización urbana analizando las relaciones de influencia y de poder, considerando los marcos institucionales de organización territorial de los Estados miembros: a) *top-down* (las entidades nacionales deben implementar la legislación comunitaria), b) *top-down / bottom-up* (las ciudades negocian directamente con Bruselas, pasando por “encima” del nivel de gobierno nacional, a través del establecimiento de oficinas propias o de su participación en organizaciones como el Consejo de las Municipalidades y Regiones de Europa (CEMR), y c) *horizontal* (a través del trabajo en red y de la transferencia de buenas prácticas, especialmente en el marco de proyectos financiados mediante los Fondos Estructurales).

Por último, un documento de gran utilidad para contextualizar y estructurar la investigación ha sido el Informe *“En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local”* (IGOP-UAB/1999), en el que se identificaban tres tendencias muy claras: (a) localismo, b) repolitización y c) posburocratización, que aunque diagnosticadas para España, podían trasladarse a otros Estados miembros. Este documento describe, con una claridad extraordinaria, las claves de la evolución del sistema local español como consecuencia de su propio desarrollo democrático interno y del proceso de integración en la UE.

A partir de estas referencias, se ha tratado de obtener una visión integral del fenómeno urbano y de los principios que inspiran el funcionamiento de sus sistemas, destacando, al mismo tiempo, cómo el *issue* “desarrollo urbano”, ha facilitado (y justificado) un “rescate de la dimensión política”, así como la aparición de nuevas formas de gestión de esta realidad. De esta manera, se ha pretendido describir las características de la realidad urbana, poniendo de manifiesto las conexiones y los problemas que surgen a la sombra de las políticas e instrumentos del desarrollo urbano a partir del estudio de los casos de las ciudades de Santiago de Compostela y Konstanz (Alemania),

considerando la hipótesis de la europeización de los modelos de desarrollo urbano.

Al hilo de esta reflexión, surgen las primeras cuestiones de estudio:

- ¿Qué factores justifican el protagonismo de las ciudades como actores políticos estratégicos en el escenario actual?
- ¿Cuáles son los hitos/elementos clave en el proceso de construcción de la Política Urbana de la UE?
- ¿Se construyen y gestionan los asuntos urbanos de forma similar en toda Europa?

Para abordar el diseño de la investigación a partir de estas preguntas, decidimos establecer dos niveles de análisis (o niveles de agregación), distinguiendo entre: “modelos de desarrollo” de las ciudades europeas y “procesos de desarrollo” que tienen lugar en dichas ciudades.

La siguiente decisión fue una cuestión de fechas. Dado que el discurso renovador era especialmente patente en la década de los noventa, tratamos de buscar un año de referencia en el ámbito urbano a nivel comunitario. Así, 1997 fue el año elegido, por considerarlo un año clave en la senda hacia la construcción de la PUE, con la aprobación de la Comunicación de la Comisión Europea: *Towards an urban agenda in the European Union*, COM (97) 197 final, Bruselas, 06.05.1997. De esta manera, pudimos establecer las primeras hipótesis de investigación:

H1: El reforzamiento de la dimensión urbana constituye una tendencia europea, especialmente a partir de la década de los 90, como consecuencia de factores institucionales y contextuales.

H2: La consolidación del issue “desarrollo sostenible” en la agenda de la UE, ha contribuido a este proceso, facilitando la construcción de la “Política Urbana Europea”, que promueve una nueva forma de gobierno (gobernanza urbana) y una nueva forma de gestión (gestión estratégica e integrada).

*H3: se produce una convergencia a nivel europeo en torno al **contenido** y al tipo de **gestión** de las políticas urbanas, sobre la base del concepto de “desarrollo urbano integrado” (Agenda Urbana Europea).*

El concepto de “desarrollo sostenible”¹², y en particular su versión más reciente de “desarrollo urbano integrado”, es central en la investigación, pues partimos de que esta noción es el núcleo duro (y aglutinante) de lo que empieza a conocerse como Política Urbana Europea. La adopción del **desarrollo urbano integrado** como elemento central del proceso de europeización constituye un rasgo diferenciador de la presente investigación respecto a otros estudios que abordan la pregunta de la europeización urbana, pues hasta ahora, los procesos analizados bajo esta rúbrica se circunscribían al ámbito de la regeneración urbana y, en particular, al impacto de los Fondos estructurales a través de los programas URBAN en los sistemas de gobernanza locales. En este sentido, nuestra investigación, no sólo incorpora los hallazgos de estos precedentes, sino que da un salto cualitativo en términos conceptuales, apuntando a la idea de la construcción *de facto* de una Política Urbana Europea (pues los Tratados Constitutivos no atribuyen a la UE competencia a la UE sobre esta materia) sobre la base del intercambio de experiencias y el trabajo en red, y del establecimiento de principios y directrices metodológicas. En este sentido, el concepto de “desarrollo urbano integrado” definido en la Carta de Leipzig (2007) se operativiza a través del “**Sistema de gestión integrada hacia la sostenibilidad local y regional**” (*Integrated Management System- Towards Local and Regional Sustainability*¹³, 2008), que finalmente integra todo el conocimiento acumulado en veinte años de implementación de programas europeos urbanos, y que nos sirve como marco de evaluación de los procesos de desarrollo analizados en los estudios de caso.

¹² La tendencia actual es la de ampliar el concepto de “desarrollo sostenible” a otras dimensiones (además de la medioambiental). En este sentido, la UE apuesta por un concepto de “desarrollo urbano integrado” (Carta de Leipzig 2007), que se extiende a las dimensiones económica, política, social y cultural. Este concepto “ampliado” responde mejor a una enfoque holístico y sistémico del desarrollo.

¹³ www.localmanagement.eu

Por otra parte, los estudios que exploran la hipótesis de la convergencia suelen coincidir en la existencia de sendas de dependencia *–path-dependent–* respecto de los sistemas institucionales nacionales, que justifican las diferencias en la adaptación de los sistemas urbanos a las directrices europeas; no obstante, también dejan entrever las tensiones entre los distintos niveles territoriales en términos de autonomía a la hora de negociar con la UE. En este sentido, consideramos que la apuesta por el desarrollo sostenible refuerza y legitima el papel de las entidades locales en la arena europea, pues, en virtud del principio de subsidiariedad, son las que mejor pueden atender a este objetivo. En coherencia con lo anterior, se ha generado toda una estructura de oportunidad en Bruselas, que facilita la visibilidad de las demandas locales.

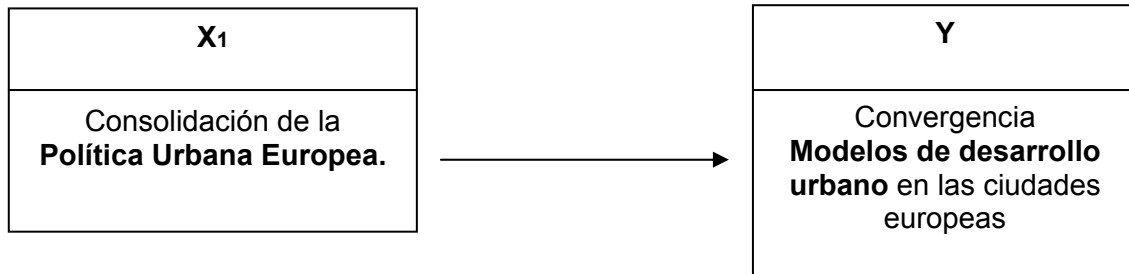
Por consiguiente, si la Comisión Europea constituye un agente estratégico en la definición de la Agenda Urbana y en la elaboración de una guía de gestión del “desarrollo urbano integrado”, en este trabajo, la idea de convergencia se manifiesta en la adopción similar, por parte de las ciudades europeas, de la definición y gestión de su modelo de desarrollo urbano. Con el planteamiento de esta última cuestión, inicia la reflexión en torno al diseño de la parte empírica y con este objetivo, se establecieron dos nuevas hipótesis de trabajo¹⁴. La primera de ellas se concretaba en el primer nivel de análisis: el **modelo** de desarrollo de las ciudades europeas; y, la segunda, en los **procesos** de desarrollo que tenían lugar en ellas (segundo nivel de análisis).

La primera hipótesis de trabajo (H4) establece que la progresiva consolidación de la PUE (sobre la base del concepto de desarrollo sostenible) impacta en las ciudades europeas, en particular, en el modelo de desarrollo de las ciudades

¹⁴ A la hora de clasificar las variables, seguimos la siguiente nomenclatura (Gerring 2007): la variable **X1** (independiente) constituye el factor causal de especial interés teórico e **Y**, constituye la variable dependiente. Asimismo, como se verá, el análisis del estudio de caso pone de manifiesto la existencia de otros factores que influyen en la variable dependiente y responden a la siguiente representación: **X2a-e**, que hace referencia a variables de control o de contexto. Siguiendo las indicaciones de este autor, la presente investigación es descrita de la siguiente manera: **X1/Y- centered**, fórmula que pone de manifiesto que el investigador está preocupado por investigar una particular relación de causalidad, en la medida en que conecta una particular causa con un particular resultado. Esta ecuación se caracteriza por presuponer una proposición de que existe/puede existir una correlación entre **X1/Y**, por tanto, el objetivo será el de testar una hipótesis.

europeas, pudiendo afirmar que existen elementos suficientes para hablar de europeización en el ámbito de esta política.

Hipótesis de trabajo (H4)



Conforme a lo anterior, la hipótesis establece que **a mayor consolidación de la Política Urbana Europea** (entendida como mayor definición del contenido de la agenda y gestión de las políticas locales), **mayor convergencia¹⁵ de los modelos de desarrollo urbano de las ciudades europeas.**

La investigación tiene un carácter cualitativo, por lo que, siguiendo las recomendaciones de Barbara Geddes (2004:144), hemos tratado de ser precisos a la hora de operacionalizar¹⁶ los conceptos clave de la investigación. Así, para poder medir el grado de consolidación de la PUE, se establecieron los siguientes indicadores: a) referencias al desarrollo sostenible en los textos normativos, b) referencias al papel de los gobiernos de las ciudades, c) producción normativa de la UE en materia de desarrollo urbano (Comunicaciones CE e Informes), así como de otras instituciones (Ministerios), d) proyectos e Iniciativas comunitarias que tienen por objeto el desarrollo urbano, e) conferencias y cumbres europeas en torno al desarrollo urbano, d) redes europeas de ciudades.

¹⁵ La idea subyacente está muy bien ilustrada en el concepto de “convergencia administrativa” manejado por C. Knill (2001), que es definida como: *“the extent to which domestic styles and structures reveal similar characteristics because of the influence of European policies.”*, p. 49.

¹⁶ Esta ha sido una de las labores más complejas de esta investigación: establecer indicadores para definir los conceptos clave (que además permitiesen comparar resultados); así como el reflejo de la teoría (los tres enfoques teóricos: políticas públicas, gobernanza y democracia cooperativa) en las hipótesis de trabajo.

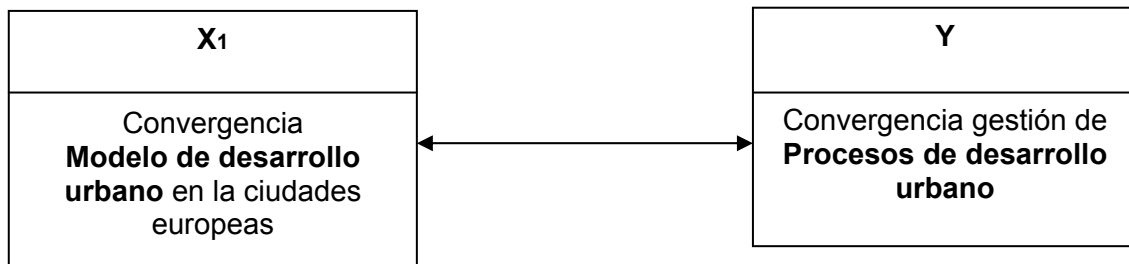
La siguiente cuestión era la de cómo analizar la convergencia de los modelos de desarrollo urbano, lo que tratamos de resolver descomponiendo el concepto de “modelo de desarrollo urbano” en dos dimensiones referidas, por una parte, al contenido de las políticas de desarrollo local y, por otra, a la gestión de los procesos de desarrollo. Para valorar el contenido de la política fijamos tres ejes temáticos: a) atractivo de las ciudades, b) economía del conocimiento, c) empleo e inclusión, de manera que los distintos proyectos o acciones estratégicas que establecían los planes de desarrollo urbano de las ciudades estudiadas, pudieran enmarcarse dentro de uno de estos ejes temáticos (ver ficha de trabajo en *Anexo metodológico*).

No obstante, este nivel de análisis seguía resultando demasiado amplio, por lo que decidimos estrechar el objeto de estudio. Ello motivó la generación de la siguiente hipótesis de trabajo (H5) y el descenso a un segundo nivel de análisis: los procesos de desarrollo urbano que tenían lugar en las ciudades europeas. De esta manera, a la hora de abordar el estudio de casos, pudimos centrarnos en el análisis de la dimensión de proceso (gestión).

La dimensión de proceso fue definida en base a las características que corresponden al modelo de gestión posburocrático (Subirats 1999) (también llamada gestión estratégica e integrada), atendiendo a los siguientes aspectos relacionados con la innovación administrativa: a) flexibilidad y aprendizaje de las estructuras organizativas, b) *benchmarking* (bancos de buenas prácticas), c) formas de participación ciudadana, d) *networking* (partenariados, cooperación, transversalidad), e) liderazgo, f) sistema de comunicación (impacto en los medios) y acceso información, g) elementos de planificación y establecimiento de indicadores.

Los procesos objeto de análisis en la tesis, que persiguen construir y gestionar las “aspiraciones” de desarrollo urbano de la comunidad (especialmente: la Agenda local 21, el city-marketing y los planes estratégicos), se convirtieron, de esta manera, en una unidad de análisis más concreta, que derivó en una segunda hipótesis de trabajo (H5):

Hipótesis de trabajo (H5)



La decisión de analizar estos procesos constituye otra innovación (aunque también un desafío) respecto a otras investigaciones sobre europeización urbana, en la medida que, como señalábamos al principio, en dichos trabajos, los procesos analizados resultaban de los Fondos Estructurales Europeos, especialmente la Iniciativa Comunitaria URBAN. Sin embargo, en este caso, no existe una obligación ni una dotación económica proveniente de Europa (aunque sí un compromiso de los municipios, por ejemplo la Carta de Aalborg) para implementar dichos procesos. El hecho de que no exista una dotación económica supone a un desafío a la “madurez de gestión” de las entidades locales a la hora de construir su propio modelo de desarrollo urbano.

Para desarrollar la investigación decidimos seguir una estrategia de estudio de casos que, en palabras de Kin¹⁷ (2002), resulta adecuada cuando lo que nos preguntamos es “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los hechos y cuando el interés de la investigación se centra en un

¹⁷ “In general, case studies are the preferred strategy when “how” or “why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context” (Kin 2002: 1).

Por su parte, John Gerring (2007) señala que las características de un estudio de caso deberían ser las siguientes, aún reconociendo que no siempre se dan todas:

- a) Que el método sea cualitativo y con un pequeño número de caso.
- b) Que la investigación tenga un carácter holístico.
- c) Que se emplee un particular tipo de evidencia empírica.
- d) Que el método de obtención de la evidencia se produzca en un contexto de vida real.
- e) Que el tema se difuso (dificultad de distinguir caso y contexto).
- f) Que la investigación trate de las propiedades de un ejemplo o fenómeno singular.
- g) Que se haga uso de la triangulación (varias fuentes de evidencia).
- h) Que la investigación trate de las propiedades de una observación singular.

fenómeno contemporáneo que se produce en un contexto de la vida real. La presente investigación trata de explorar “por qué” las políticas y la gestión urbana se han desarrollado de la manera en que lo han hecho (idea del “desarrollo urbano” como núcleo duro de la Política Urbana Europea); y, en segundo lugar, analiza “cómo” se ha producido la construcción e implementación de los procesos de desarrollo urbano en dos ciudades europeas.

Tras haber decidido establecer como unidad de análisis los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en las ciudades europeas, la siguiente cuestión era la de la elección de los casos. Los criterios fueron los siguientes:

- a) Que las ciudades fuesen europeas.
- b) Que se tratase de ciudades intermedias (menos de 100.000 hab.)
- c) Que las ciudades hubiesen puesto en marcha procesos de desarrollo urbano (Agenda Local 21, city-marketing o Planificación estratégica).
- d) Que dichos procesos se hubiesen llevado a cabo entre 1997-2008.
- e) Que el gobierno local tuviese un papel estratégico en dichos procesos.

Teniendo en cuenta estos criterios, procedimos a la selección de dos ciudades europeas, enmarcadas en contextos geográficos diferentes. Las ciudades elegidas fueron Santiago de Compostela (España) y Konstanz (Alemania).

A pesar de que la observación de los casos puso de manifiesto que existían variables de contexto¹⁸ podían tener un impacto en el desarrollo de la gestión de los procesos, la estrategia de selección que mejor respondía a los objetivos de la investigación resultó ser la técnica del *Most-different cases*¹⁹, en la medida que, en ambos casos, había coincidencia tanto en la variable

¹⁸ “At the same time, whatever potential casual factors do vary within the single case over time will seem to explain differences in the outcome. These causes of the within-case variation can be less important casual variables that belong in a complete explanation, or they can be idiosyncratic factors that affect this case but not others and therefore do not belong in a general explanation.” (Geddes 2006: 118).

¹⁹ Esta técnica es también conocida como método de la concordancia (J. S. Mill 1843) que, como sabemos, exige que no haya variación en las variables independiente y dependiente (variables operativas), pero que haya diferencia en las variables de contexto o de fondo.

independiente (consolidación de la Política Urbana Europea) y en la variable dependiente (convergencia en los contenidos y en los instrumentos de planificación de desarrollo urbano). Como sabemos, esta técnica resulta adecuada para casos (dos o más) que difieren en variables específicas distintas de X_1 e Y : *“The researcher tries to identify cases where just one independent variable (X_1), as well as the dependent variable (Y), covary, while all other plausible factores (X_{2a-d}) show different values.”* (Gerring 2008: 139).

Análisis Most-different con dos casos

Tipo de casos	X_1	X_{2a}	X_{2b}	X_{2c}	X_{2d}	Y
A	1	1	0	1	0	1
B	1	0	1	0	1	1

X_1 = variable de interés teórico. X_{2a-d} = vector de controles. Y = resultado de interés.

Fuente: GERRING, J. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*, Boston, Cambridge University Press, p. 140.

El trabajo de campo se realizó durante el periodo 2004-2008. En Alemania se realizaron tres estancias de investigación en la *Fakultät für Politik-und Verwaltungswissenschaft* de la Universidad de Constanza (*Universität Konstanz*), en el Sur de Alemania (Baden-Württemberg). Durante esta estancia, gran parte de la supervisión del trabajo fue llevada a cabo por el Dr. Klaus Simon, profesor de Política Local (hoy Profesor Emérito) en dicha Universidad; mientras que, tanto el marco teórico como la parte empírica de Santiago de Compostela fue supervisada por el profesor Ramón Máiz Suárez, Catedrático de Ciencia Política de la Universidade de Santiago de Compostela.

Para la obtención de datos se ha recurrido a las siguientes técnicas de investigación: entrevistas (semi-estructuradas) en profundidad a personas que han participado en los procesos estudiados, observación directa y participante en reuniones de trabajo; análisis de diversos documentos e informes; y sólo para el caso de Compostela: elaboración de cuestionarios (ver *Anexo metodológico*) y vaciado de prensa local (período 2000-2008). Los artículos de

prensa revisados durante el periodo de la investigación fueron organizados en una base de datos atendiendo a los siguientes temas: a) Axenda 21 Santiago (AL 21), b) City-marketing, c) Planes Estratégicos, d) Plan Estratégico Santiago (PESC), e) Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM), f) Desarrollo Sostenible, g) Iniciativa Urbana Santiago Norte (USN) (ver *Anexo metodológico*).

Las entrevistas han constituido un instrumento fundamental para encontrar evidencias acerca de las percepciones de los actores implicados en los procesos objeto de estudio, y nos han servido tanto para hacer una exploración del tema como para obtener datos concretos. Para realizar las entrevistas se han seleccionado (ver lista de entrevistados en el *Anexo metodológico*) diversos agentes, principalmente a partir de las referencias de los propios entrevistados, tratando de respetar el principio de representatividad. Las entrevistas concluían preguntando al entrevistado acerca de qué otra/s persona/s debía/n ser entrevistada/s en relación con el tema propuesto. De esta manera, se pudieron obtener nuevos nombres y contactos por referencia de anteriores entrevistados (técnica “bola de nieve”), lo que fue de gran ayuda en ambos casos. Las entrevistas en Santiago de Compostela fueron realizadas en castellano y gallego, y en Konstanz en alemán.

Asimismo, en varias ocasiones asistimos a reuniones y talleres. En el transcurso de los cuales pudimos obtener información del “ambiente” en el que se desarrollaban las dinámicas de grupo entre los actores que habían participado en cada actividad, así como de las condiciones en las que se había construido la sesión deliberativa, el clima organizativo, la situación y localización de los lugares en los que se desarrollaban las actividades, etc.

En lo que respecta a las fuentes, se ha trabajado tanto con fuentes primarias como secundarias, que abarcan publicaciones de referencia en la materia; artículos de prensa local; diagnósticos e informes referidos al objeto de estudio; artículos de revistas científicas y comunicaciones obtenidas en diversos congresos y seminarios.

En cuanto a la estructura de la tesis, ésta se divide en dos partes bien diferenciadas y se compone de cinco capítulos. La primera parte se dedica a los aspectos teóricos (capítulos 1-3) y, la segunda, al estudio de casos (capítulos 4-5). Cada uno de los capítulos de la parte teórica tiene como base una de las tres tesis interpretativas del Informe IGOP/UAB (1999); mientras que en la parte empírica se dedica un capítulo completo a cada estudio de caso.

El **primer capítulo**, que se enmarca en la tesis interpretativa del “localismo”, se centra en la descripción de los factores contextuales e institucionales que han llevado al reforzamiento de la dimensión urbana –*urbalismo*²⁰–, dedicando especial atención al proceso de construcción de la Política Urbana Europea, así como al impacto de dicho reforzamiento en términos de reformas político-administrativas en España.

En el **capítulo segundo**, se desarrolla el marco teórico que ha servido para esta investigación, esto es: el enfoque de las políticas públicas (Subirats 1994), el institucionalismo histórico (Knill 2001; Hamedinger 2008), la gobernanza urbana (Heinelt, H; M. Haus y M. Stewart 2005; Jouve 2005), la democracia cooperativa (Bogumil, J. y L. Holtkamp 2001) y la noción de europeización (M. Green Cowles, 2001; Featherstone, K. y C.M. Radaelli 2003; Knill 2001; Marshall 2004).

Este capítulo se articula en torno a la segunda de las tesis interpretativas (“repolitización”), que destaca la consolidación de un nuevo marco normativo en el ámbito local, definido por las ideas de sostenibilidad, calidad de vida, confianza y participación; así como la emergencia de un nuevo paquete de políticas urbanas, que están fuertemente condicionadas por dichos principios y valores. Asimismo, en un segundo apartado se introduce el proceso de construcción de la llamada “Agenda urbana” y describe su impacto en los nuevos contenidos de las políticas urbanas.

²⁰ La centralidad de lo urbano, como espacio político cualificado, se refleja en el concepto de “urbalismo” (que no “urbanismo”), como fenómeno particular dentro del “nuevo localismo”.

De la misma manera que el capítulo anterior, el **tercer capítulo** se centra en el papel de la UE a la hora de promover un nuevo contexto organizativo y una metodología común para su desarrollo e implementación²¹. En este capítulo, la dimensión de proceso es la protagonista, coincidiendo con la tercera de las tesis interpretativas: la llamada “posburocratización”. Por ello, en él se realiza un esfuerzo de precisión conceptual, al tiempo que se analiza la evolución de la gestión, deteniéndonos en las características de la “gestión posburocrática”²². Como podemos imaginar, nuevos contenidos de políticas exigen nuevas formas de gestión, que se reconducen hacia el concepto de “gestión estratégica de ciudades” o de “gestión integrada hacia la sostenibilidad local”.

Tratando de indagar en las cuestiones tratadas en la parte teórica, los capítulos cuarto y quinto recogen los resultados del análisis empírico. En cada uno de ellos se presenta y analiza el modelo de desarrollo urbano de las ciudades elegidas, prestando especial atención a la dimensión de proceso (gestión) y a su evolución en los últimos diez años. Los procesos estudiados deben ser puestos en relación con los capítulos de la parte teórica, pues dichos procesos, en consonancia con las tesis interpretativas descritas, se caracterizan por ser locales, políticos y posburocráticos. El **capítulo cuarto** se centra en los procesos de desarrollo urbano que se han puesto en marcha en la ciudad de Konstanz (Alemania): *Stadtmarketing* (1996) y *Agendaprozesse* (1998), que quedan subsumidos en el proyecto de futuro de la ciudad conocido como *Stadtentwicklungsplanung “Zukunft Konstanz 2020”* (2003). De la misma manera, el **capítulo quinto** está dedicado a Santiago de Compostela, estudiando con especial atención la construcción y evolución de los siguientes procesos: *Axenda 21 local* (2000), el *Plan Estratégico* (2003) y, como “variable de control” la *Iniciativa Urbana Santiago Norte* (2008).

²¹ La Comisión Europea ha elaborado una guía para los *stakeholders* urbanos con el objetivo de optimizar las oportunidades que ofrecen estas políticas, a través de iniciativas que afectan directa o indirectamente al desarrollo sostenible de las áreas urbanas, proporcionando al mismo tiempo una clara idea de la dimensión urbana de las políticas urbanas para el período 2007-2013.

²² “La modernización o innovación administrativa, no es sólo un cambio o una mejora del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos; sino que es también una transformación y una nueva cultura de la gestión pública local, en base a un modelo y paradigma “postburocrático” (Canales Aliende J.M. 1999: 118).

Recapitulando, los objetivos de esta investigación se concretan, en primer lugar, en la realización de un ejercicio exploratorio del proceso de construcción de la Política Urbana Europea, deteniéndonos en sus consecuencias (nuevos contenidos de las políticas urbanas y principios de gestión); y, en segundo lugar, acercarnos a la realidad concreta de la gestión de los procesos de desarrollo urbano de las ciudades europeas, para tratar de identificar elementos de convergencia en los términos que aconseja la Comisión.

Las conclusiones de cada caso ofrecen resultados contrastantes y ponen de manifiesto que siguen existiendo diferencias “de estilo” a pesar de que se identifique una tendencia a la convergencia. En este sentido, a pesar de que pueda afirmarse que está emergiendo en Europa un discurso común en torno a la noción de desarrollo urbano integrado, lo cierto es que la investigación revela que ambas ciudades están, de alguna manera, condicionadas por las tradiciones políticas y culturales de los sistemas institucionales en los que se localizan (*path dependency*), a la hora de construir sus modelos de desarrollo urbano y los procesos sobre los que se sustentan los mismos.

Somos conscientes de que el diseño presenta límites en términos de generalización, dado su carácter cualitativo y el limitado número de casos; sin embargo, esperamos que puedan ser de utilidad en futuros estudios que persigan profundizar en las observaciones descritas. Con todo, en relación al análisis de casos, nos gustaría terminar recordando aquella cita que decía que a veces “*no todo lo que cuenta puede ser contado, y no todo lo que puede ser contado cuenta.*” (Albert Einstein).

ESTRUCTURA DE LA TESIS

CAPÍTULOS	TÍTULO	TEMAS	TESIS INTERPRETATIVA	Pág.
I. PARTE TEÓRICA	Introducción			27
	1 Las ciudades como nuevos actores políticos. La construcción de la Política Urbana Europea.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzamiento dimensión urbana (<i>urbanismo</i>). Factores. • Hacia una Política Urbana Europea: desarrollo urbano integrado. • Modernización Gob-Admón. Local en España. 	<i>LOCALISMO</i>	49
	2 El gobierno de las ciudades en el contexto de la gobernanza.	<ul style="list-style-type: none"> • Marco teórico: políticas públicas, institucionalismo, gobernanza, europeización, democracia cooperativa. • Contenido de las Políticas urbanas 	<i>REPOLITIZACIÓN</i>	113
	3 La gestión de las ciudades: la reflexión estratégica y la gestión integrada.	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de la gestión pública • La gestión posburocrática. • La gestión urbana estratégica e integrada. 	<i>POS-BUROCRATIZACIÓN</i>	177
II. PARTE EMPÍRICA	4 Presentación y análisis del modelo de desarrollo urbano de Konstanz (Alemania).	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del contenido Políticas. • Análisis del tipo de gestión. 	Procesos de desarrollo urbano analizados: <ul style="list-style-type: none"> • SMK, LA 21, <i>Zukunft Konstanz 2020</i>. • AL 21, PESc, Iniciativa USN. 	273
	5 Presentación y análisis del proceso de desarrollo urbano de Santiago de Compostela (España).	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del contenido Políticas. • Análisis del tipo de gestión. 		327
	Conclusiones/Conclusions			375

Capítulo 1

**Las ciudades como nuevos actores políticos
y la construcción de la Política Urbana
Europea.**

En este capítulo se analizará el contexto actual y las razones que han llevado a afirmar que estamos ante un momento de revitalización de los escenarios urbanos. Las hipótesis que se formulan en este capítulo tienen su base en la primera de las tesis interpretativas que se recogen en el informe del IGOP/UAB: *“En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local”* (1999), según la cual: *“el proceso de globalización en el que cada vez nos encontramos más implicados, no sólo no disminuye la importancia de los gobiernos locales sino que los revaloriza. Hemos etiquetado esta tendencia como la “Emergencia de un **Nuevo Localismo**”²³”*. Según este informe, la centralidad de lo local gira en torno a dos ejes que son: en primer lugar, **la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las demandas de los servicios públicos** y; en segundo lugar, **la transformación del gobierno local**, que evoluciona **hacia formas de gobierno relacionales**, basadas en la transversalidad, en las que participan diversos actores.

Se observan dinámicas evolutivas “fuertes”, principalmente a partir de los noventa, que ponen de manifiesto el posicionamiento de las ciudades como actores con una renovada dimensión política, en el marco de un discurso reformador que, a su vez, orienta el proceso de modernización político-administrativa a nivel local.

Ante este contexto, planteamos las siguientes preguntas: ¿Qué factores institucionales, estructurales o relacionales, parecen explicar este fenómeno? ¿Ha contribuido la UE en este proceso? ¿Constituye esta una tendencia generalizada en la UE, de manera que pueda hablarse de convergencia?

La indagación de estas cuestiones pasa por la formulación de las siguientes hipótesis:

H1: El reforzamiento de la dimensión urbana constituye una tendencia en las ciudades europeas, especialmente a partir de la década de los noventa, como consecuencia de factores institucionales y contextuales.

²³ “El nuevo localismo debe entenderse como un proceso que recupera la importancia del gobierno local para entender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que –desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales- afectará a sus ciudadanos.” (IGOP/UAB 1999: 3).

H2: La consolidación del issue “desarrollo urbano” en la agenda de la UE, ha contribuido a este proceso promoviendo a través de la articulación de la “Política Urbana comunitaria”, una nueva forma de gobierno (gobernanza urbana) y una nueva forma de gestión (gestión estratégica).

Para la formulación de estas hipótesis nos hemos apoyado en la afirmación recogida en el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (Ministerio de Medio Ambiente 2007: 143), que señala que “en este **contexto mundial de cambio, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial**. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad y exclusión social, las nuevas políticas culturales y de identidad, las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales, y evidentemente los retos que plantea la **perspectiva del desarrollo sostenible** están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial que ejerzan sus actores y el impacto en las dinámicas de crecimiento, de respeto al medio ambiente y de bienestar que en ese territorio se producen. [...] Desde otra perspectiva, **los procesos de europeización, ofrecen nuevas estructuras de oportunidades para los gobiernos locales.**”.

1.1. El reforzamiento de la dimensión urbana: factores contextuales e institucionales.

En este apartado, el objetivo es explorar los factores que permiten constatar que efectivamente se viene produciendo un reforzamiento de la dimensión urbana y que se trata de una tendencia generalizada en toda Europa. Para ello, se ha profundizado en el estudio de las dinámicas institucionales, promovidas desde la Unión Europea. Algunos de estos factores son ya conocidos, pero quizás, la contribución más interesante de este capítulo sea la vinculación de este fenómeno a la evolución del concepto de “desarrollo sostenible”, especialmente referida al desarrollo de las ciudades, poniendo de manifiesto cómo este concepto constituye la piedra angular para la construcción de la Política Urbana Europea, al tiempo que se manifiesta como el elemento legitimador de las demandas de autogobierno del espacio local.

En el siguiente cuadro se recogen, de forma sintética, los factores contextuales e institucionales que parecen haber influido en este proceso de revitalización del espacio urbano. En relación a los factores contextuales, señalar que la selección responde a la frecuencia con que han sido reseñados en la literatura consultada. No obstante, los que resultan de mayor interés, al objeto de responder a las hipótesis planteadas, son los factores institucionales. Asimismo, se completa el cuadro haciendo referencia a los efectos que se relacionan a dichos factores y que, igualmente, son objeto de estudio en la presente investigación. El círculo rojo engloba los temas que serán estudiados en los capítulos siguientes.

Tabla 1.1. Factores de reforzamiento de la dimensión local

CONTEXTUALES		INSTITUCIONALES (UE)	Escenario de reformas: DIMENSIONES
Globalización	Económica (<i>glocalización</i>)	Principio de <i>subsidiariedad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad: actor estratégico (<i>Urbalismo</i>)
	Social (participación)		
	Cultural (diversidad)		
	Política (cooperación)		
Cambio de valores		Evolución del concepto de " <i>desarrollo sostenible</i> "	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de vida. • Provisión de servicios.
Fenómenos demográficos		Fondos y programas UE	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas urbanas • Gestión urbana: visión estratégica.
Revolución tecnológica		Paradigma de la <i>gobernanza</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regreso del "<i>ciudadano</i>" • Espacios de negociación con otros agentes. • Nuevo papel del gobierno (<i>Aktivierender Staat</i>).

Fuente: elaboración propia.

1.1.1 Dinámicas derivadas del contexto global

Lo que a continuación proponemos es que, por un momento, volvamos la vista a lo que ocurre en el mundo, deteniéndonos en cómo la globalización, el cambio de valores, los cambios demográficos y la revolución tecnológica afectan al espacio urbano: *“el contexto en el que se insertan y actúan los Gobiernos locales ha cambiado sustancialmente en la actualidad, fruto de esta mundialización²⁴ o globalización económica que repercute sin duda en el sistema político y social. [...] La posible tensión entre lo local y lo global no es tal, sino que lo que se produce en la “Aldea Global” de hoy es una complementariedad entre ambos aspectos. La vuelta a lo local, el llamado nuevo localismo democrático o el fortalecimiento de la democracia local son aspectos y consecuencias de esta simbiosis. [...] La proximidad ciudadana y la necesidad de la descentralización y delegación político-administrativas, dentro del nuevo modelo de reforma del Estado, hacen además que hoy se demande la potenciación de los Gobiernos locales.”* (Canales Aliende 1999: 105 ss).

²⁴ Desde esta perspectiva se entiende que los procesos de globalización y descentralización son paralelos y complementarios.

a) La herencia de la Globalización.

La globalización²⁵ dibuja un nuevo escenario dominado por el cambio. La aproximación al análisis del espacio urbano se realiza considerando las transformaciones que se producen en el mismo como consecuencia de dicho proceso, ayudando a poner de manifiesto la relación cada vez más estrecha entre lo local y lo global: *“Y en ese nuevo contexto antedicho (referido a la globalización), el espacio es cada vez más urbano y con un predominio de la ciudad sobre el campo [...]. El sistema de ciudades interrelacionadas, dentro de un espacio regional planificado, y el papel de éstas básicamente como centros de producción y de prestación de servicios, de articulación y organización social, y de generación de conocimientos, caracterizarán sin duda al próximo siglo. [...] las ciudades tienen hoy un protagonismo mayor en lo económico, lo social y en lo político, pudiéndose hablar de ellas como “actores sociales complejos y multidimensionales [...]”* (Canales Aliende 1999: 105 ss).

Desde la dimensión **económica**, la realidad se revela como un mundo de “fronteras transparentes, en el que la globalización tiene un impacto directo sobre el *territorio*, que se convierte en un elemento clave para establecer el contenido de las políticas públicas locales, el modelo de producción de servicios y la situación laboral de los ciudadanos.

Los gobiernos locales son los espacios institucionales más cercanos a sus ciudadanos, lo que es fundamental en un momento en el que la identificación de los factores de competitividad de un territorio va a determinar la estrategia, el diseño y el contenido de las iniciativas de desarrollo. Esta idea queda reflejada en el concepto de “sensibilidad de escala”, que destaca la relevancia económica del municipio e implica que *“la racionalidad económica del proceso de globalización contribuya a acentuar la dualidad local-global. Se procede a fomentar el carácter propio del territorio, potenciar sus ventajas comparativas y*

²⁵ “Le competenze degli enti locali non sono state complessivamente limitate dallo sviluppo di processi di globalizzazione o “europeizzazione”, che hanno anzi creati nuove occasioni per le istituzioni subnazionali, non solo a livello intermedio (attraverso il nuovo regionalismo), ma anche a livello urbano. Le culture locali si sono confermate vivaci e capaci di influenzare i processi di regolazione economica e, più in generale, lo sviluppo della comunità.” (Della Porta 2006: 253).

definir las grandes líneas de un modelo específico de desarrollo” (Subirats 1999: 5). De esta manera empiezan a sentarse las bases de lo que empieza a conocerse como la “política internacional de las ciudades”, que persiguen consolidar su importancia en el sistema global.

Otro concepto recurrente es el de “glocalización”²⁶ (Robertson 1992; Beck 1998), que una vez más apunta hacia el reforzamiento de lo local. La (des)localización, o lo que es lo mismo, dónde localizar las empresas, es fundamental a la hora de concretar la estrategia de desarrollo de la ciudad. En relación con esta cuestión, emerge la idea de la *atractividad del territorio* y, por tanto, el debate entorno a cuáles son los factores que hacen que un lugar resulte mejor que otro (costes laborales, comunicaciones, calidad de vida, seguridad, infraestructuras, nivel educativo, entorno, etc.). La idea que subyace al modelo de desarrollo es clara: altas competencias e innovación.

Por último, en este contexto, la competencia **de** las ciudades, así como la cooperación **entre** ciudades, se convierte en otro elemento fundamental de la llamada “*nueva economía*”, sofisticada, y sobre todo, fuertemente local. La tensión entre ambas dinámicas se reconcilia en el concepto de “cooperencia” (Nalebuff, B. y A. Brandenburger 1997).

En el ámbito **social** surgen nuevas situaciones y estructuras, al tiempo que se producen cambios en los valores dominantes. Los movimientos migratorios, la flexibilización y la precariedad del mercado laboral, la crisis del sistema de pensiones y el envejecimiento de la población son problemas que precisan un tratamiento desde la cercanía de los Ayuntamientos, con estrategias adecuadas a las peculiaridades del entorno y con la implicación de la comunidad local en la prestación de los servicios. Ante esta situación, desde la

²⁶ El concepto de **glocalización** es un neologismo producto de la combinación de los conceptos de globalización y localización, dando a entender que el actual proceso de transformación persigue un equilibrio entre las dinámicas local y global, y tratando de poner de manifiesto la cuestión de la localización espacial dentro de un sistema globalizado como factor estratégico: “[...] *con la globalización corre pareja cada vez más la localización*[...] *entra por doquier en el ámbito de las g-words dentro de las coordenadas de una nueva acentuación de lo local. Que la globalización no sólo significa des-localización, sino que además presupone una re-localización, es algo que se desprende de la propia lógica económica.*” (Beck 1998: 100).

dimensión **política** empieza a plantearse la relación entre dos conceptos: gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad de las ciudades hace referencia a la estabilidad del gobierno y viene a ser el reflejo del grado de sintonía que hay entre la ciudadanía y las instituciones de un determinado sistema. La satisfacción de las demandas ciudadanas y la legitimidad política de las instituciones, entendida como la correspondencia con los valores dominantes de la comunidad, constituyen indicadores de dicha estabilidad.

Esta discusión debe ser entendida en un momento en el que se habla de la crisis fiscal de Estado del Bienestar, en el que se producen recortes en el sector público y traspasos de la prestación de servicios al sector privado, lo que reabre el debate de qué es lo que debe ofrecer el sector público y pone en cuestión la propia naturaleza del Estado. En este contexto de incertidumbre y de cambio se abre un espacio para la experimentación con nuevas formas de hacer política, para lograr ajustar las instituciones a las expectativas de sus ciudadanos y, en definitiva, a las necesidades de un nuevo entorno cambiante, variado e incierto: *“Cada vez faise máis difícil desde ámbitos centrais de goberno dar despostas universais e de calidade ás demandas dunha población diferenciada, máis consciente das súas necesidades específicas. E isto fai que o foco de tensión se traslade cara a niveis máis próximos ao cidadán, [...] pasando dunha concepción na que o benestar era entendido como unha seguridade no mantemento dos dereitos sociais para toda a población (universalismo-redistribución) a ser entendido como unha nova forma de ver as relacións sociais de xeito integrador e solidario (especificidade-participación)”* (Subirats 2006: 206).

La gobernanza implica, entre otras cosas, entender la actividad política en clave relacional y, en este contexto, la responsabilidad y la confianza se convierten en recursos fundamentales para animar a todos los actores a implicarse en la construcción de los procesos políticos, pero también para trabajar la relación de los líderes políticos con la ciudadanía. En este sentido, los procesos de desarrollo urbano iniciados en las ciudades europeas a partir de la década de los noventa constituyen una oportunidad magnífica para

afrontar dicho reto a través de la experimentación con “formas blandas” de gobierno (Jann 2001) y de gestión a nivel local.

Del contexto político se desprenden efectos que afectan a la filosofía de la gestión, que se traducen en la introducción de criterios de eficiencia y eficacia administrativa, que aprovechan los avances tecnológicos y favorecen estructuras flexibles con capacidad de adaptación a las demandas de los ciudadanos. Asimismo, se solicita el compromiso de los empleados públicos con los objetivos de la organización administrativa, al objeto de prestar servicios de calidad: *“La modernización de la Administración pública es un elemento clave para el progreso de una ciudad”* (Fernández Güell 1997:34).

La adaptación del sistema político e institucional al cambio, a la diversidad, se torna fundamental pues éstos constituyen elementos estructurales de nuestras sociedades que impactan en la esfera institucional y que hacen que dicha complejidad, paulatinamente, impregne la forma de hacer política, especialmente, en las ciudades.

b) Cambio de valores

Robert Inglehart (1999) teorizador de la “*posmodernidad*”, defiende la idea de que parece que la consolidación de las clases medias en las sociedades contemporáneas actuales tiene que ver con la creciente adhesión a determinados valores (compromiso cívico, ecologismo, defensa de las minorías, defensa de la identidad, calidad, etc.). Parte de esta clase media se ha vuelto más exigente y empieza a introducir nuevas demandas en términos de calidad de vida, exigiendo servicios personalizados que se adapten a las peculiaridades de su comunidad y de su espacio. En este sentido, la referencia a la calidad de vida implica necesariamente su comprensión y gestión desde el espacio local. Por su parte, autores como Z. Bauman (2006) o U. Beck (2006) nos hablan de la “modernidad líquida” o de “modernidad reflexiva”, para hacer referencia a la transición desde la racionalidad del s. XX y de la confianza en el progreso material y en la estandarización, hacia una “segunda modernidad”, en

la que la lógica dominante es el cambio, todo se vuelve complejo, poliédrico, todo se fragmenta y ya no hay capacidad de prever los cambios con certeza, sólo capacidad de pensar en escenarios posibles.

En este contexto, se formaliza el discurso del cambio de valores, que lleva a dar mayor significado a la realidad local y a las circunstancias concretas de los ciudadanos:

Tabla 1.2. Tendencias y valores dominantes

Tendencia Social	Valor dominante
• Multiculturalismo	Diversidad, identidad.
• Exclusión social	Inclusión, participación.
• Preocupación por medio ambiente	Sostenibilidad.
• Consolidación clases medias	Calidad de vida.
• Competitividad global	Referencia local.
• Cambio, complejidad	Interdependencia, cooperación.
• Binomio individuo/comunidad	Corresponsabilidad, confianza.

Fuente: elaboración propia.

La globalización ha incrementado la diversidad cultural de las ciudades como consecuencia de los procesos migratorios. Este fenómeno se ha producido con gran celeridad y ha cogido por sorpresa tanto a las instituciones, que se han visto desbordadas a la hora de proveer servicios; como a los ciudadanos, que se encuentran con comunidades de costumbres “extrañas” instaladas en el barrio. Todo ello ha contribuido a la emergencia de situaciones de exclusión social y de falta de integración en los barrios de las ciudades, de ahí que se afirme que en el contexto de la globalización, la principal barrera no es la distancia sino la cultura y los valores: *“La ciudad es un generador de problemas relacionados con las disparidades en la calidad de vida de los diferentes grupos*

sociales y étnicos, la congestión del tráfico, los precios del suelo, la escasez de viviendas sociales, la insuficiencia de infraestructuras y equipamientos colectivos, el desempleo, la presión fiscal y la contaminación del medio urbano” (Fernández Güell 1997: 45).

La relación del binomio individuo-comunidad se vuelve más compleja, de manera que a veces no resulta fácil establecer equilibrios entre el individuo y la comunidad. Sin embargo, ambos ejercen un nuevo rol en este contexto social, pues ya no sólo se apela a la responsabilidad del individuo hacia sí mismo, sino también hacia su comunidad. Por su parte, la comunidad aporta el elemento integrador, es el “sujeto colectivo” que vela por el cumplimiento de las responsabilidades públicas y por el respeto a determinados valores para la convivencia y para el desarrollo.

Los elementos de este nuevo discurso, lejos de ser un mero juego de abstracciones, se han instalado en la vida cotidiana de los ciudadanos, de manera que tienen consecuencia directa sobre el “horizonte deontológico” de la política y gestión urbanas. Así, para ilustrar este acervo de valores, basta como ejemplo repasar la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, *“Ley de Grandes Ciudades”*. Partiendo de la base que proporciona este texto, cabría distinguir dos niveles de principios: unos “programáticos” (sustantivos), entre los quedarían incluidos los siguientes: sostenibilidad, calidad, diversidad, intangibilidad, especificidad, inclusión, responsabilidad y confianza; y otros, de carácter organizativo (funcionales): cooperación, coordinación subsidiariedad, descentralización, participación, transversalidad, intercambio (red), autonomía-autoorganización, accesibilidad, eficiencia, etc.

Asimismo, la identidad dentro de la diferencia se convierte en la consigna, y las distancias entre lo local y lo global, lo individual y lo colectivo, se diluyen en redes complejas que funcionan bajo los principios de subsidiariedad y de autogobierno. Los procesos políticos y sociales precisan del desarrollo integral de las personas y de sus competencias personales (Norris 1999), pero también de la competencia social del individuo que, como “ciudadano”, constituye la expresión mínima de la comunidad. El ciudadano existe como individuo, pero también existe como parte de una comunidad, y por tanto, como sujeto y objeto

de los valores y principios “dominantes”. Esta autoconciencia del otro (alteralidad) se refleja en el concepto de “comunidad cívica”, basada en el respeto recíproco de los ciudadanos, que también tiene un impacto directo en las instituciones, pues, como sabemos, el civismo²⁷ influye la percepción que se tiene de la política (Della Porta 2006). Por ello, no debe pasarse por alto que lo local no es sólo una realidad física sino también el patrimonio relacional de una comunidad y en este rasgo reside su fuerza y potencialidad. Lo local tiene que ver con la identidad, la pertenencia, la corresponsabilidad y, como bien señala Joan Subirats (2006), con el sentido compartido de una historia, siendo precisamente ahí donde reside su fortaleza.

Las consideraciones relativas al factor “cambio de valores”, sin embargo, no terminan aquí. Para completar el cuadro es necesario hacer mención a un último aspecto que se refiere a la legitimidad del sistema, en la medida que la apuesta por lo local también constituye la expresión de un discurso que refleja el problema de legitimidad del que adolecen las instituciones políticas en general en las últimas décadas. No obstante, también responde a la necesidad de apostar por el desarrollo para afrontar mejor el contexto desdibujado y complejo de las sociedades contemporáneas. La necesidad de abordar el desarrollo desde una perspectiva local-global, implica no sólo “*pensar globalmente, actuar localmente*”, sino también “*pensar localmente, actuar globalmente*”.

Por tanto, no sólo el problema de la crisis de legitimación de las instituciones, sino también la necesidad de emprender una estrategia de desarrollo efectiva con la que poder gestionar una realidad más compleja, lleva a centrar la mirada en el espacio local, inaugurando un horizonte que obliga a concebir el proceso de elaboración de políticas públicas y su gestión en clave de proximidad, creatividad y de futuro. El discurso del “nuevo localismo” surge como una

²⁷ En la investigación desarrollada por Robert Putnam en Italia (1993), se pone de manifiesto que el rendimiento institucional correlaciona fuertemente con el grado de satisfacción de los ciudadanos. Para medir el grado de civismo de una comunidad, Putnam establece cuatro indicadores: “*Alta partecipazione associativa, alto tasso di lettura dei giornali, alta partecipazione ai referendum, e bassa utlizzazione del voto di preferenza (considerato come segnale di una utilizzazione clientelare del diritto di voto), indicano la presenza di una società civica.*” (Della Porta 2006: 87).

necesidad para hacer frente a este escenario y se define como la *“tendencia a reubicar los gobiernos locales en una posición de centralidad. Se trata de un proceso que recupera la importancia del gobierno local para entender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que – desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales- afectará a sus ciudadanos”*. (Subirats 1999: 3)

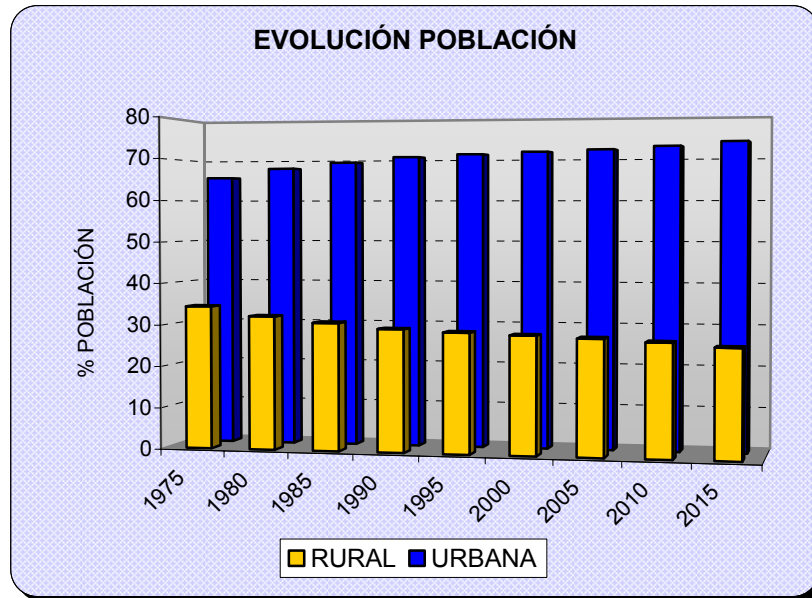
Por tanto, la proximidad se convierte en el escenario de referencia para afrontar los nuevos retos que presenta este contexto “glocalizado”. La creciente importancia del desarrollo económico local, la lucha contra la exclusión y el deseo de resolver el problema de la desconfianza hacia las instituciones son factores contextuales que exigen su tratamiento desde el espacio político más cercano al ciudadano.

c) Cambios demográficos

Otro hecho que justifica la relevancia del espacio urbano es que el 80% de la población de la UE vive en las ciudades, lo que convierte a Europa en el continente más urbanizado del mundo. Naciones Unidas prevé que para el 2025 vivirá en las ciudades el 69% de la población mundial. Según el Informe de desarrollo humano del PNUD²⁸ de 2005 (Indicadores de Desarrollo Humano), el porcentaje de población urbana de España tiende a aumentar: 1975 (69,6%), 2003 (76,5%) y la previsión para el 2015 es que el 78,1 % de la población viva en las ciudades. A estos datos hay que añadir el hecho de que dos de cada tres inmigrantes deciden trasladarse a grandes aglomeraciones industriales o capitales.

²⁸ http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_HDI.pdf , p. 24 (10.5.2007).

Gráfico 1.1. Evolución de la población en Europa (1975-2015)



Fuente: *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat*²⁹.

d) La revolución tecnológica

Por último, es obligado hacer referencia al papel de la tecnología, que se ha convertido en el soporte del desarrollo en un contexto de cambio acelerado. La revolución tecnológica ha tenido un impacto transversal que se manifiesta tanto en los procesos de producción como en el desarrollo de la propia gestión local.

Asimismo, la innovación se convierte en la base del modelo de desarrollo: un “nuevo modelo urbano emergente”. Este enfoque parte de la premisa de que la innovación y el desarrollo tecnológico doméstico sientan las bases para abrir

²⁹ *World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/unup>, Tuesday, September 18, 2007; 2:17:10 PM.

nuevos mercados, de manera que la localización se convierte en un elemento clave para modelar entornos de innovación y una cultura emprendedora³⁰.

Surge de esta manera un modelo de desarrollo urbano-regional basado en las nuevas tecnologías, que trata de fomentar la interacción entre los trabajadores, los proveedores y los usuarios de las tecnologías. Por ello no debemos olvidar que, en un contexto de innovación, la variable “capital humano” es estratégica: *“Puesto que los conocimientos de una sociedad se incorporan a las personas, la variable clave del crecimiento económico es la acumulación de capital humano, la política de educación y formación profesional, como condición necesaria aunque no suficiente, constituye el eje sobre el que construye cualquier programa de desarrollo local.”* (Callejón Fornieles 1998: 7).

Este es el modelo de desarrollo escogido por Konstanz, que constituye uno de los casos de estudio de esta investigación. Konstanz se define a sí misma como una *“lernende Stadt”*, una ciudad que aprende. En este sentido: *“la adaptabilidad frente al cambio estructural es la condición necesaria para mantener el dinamismo de ciudades y regiones, el atributo crucial de un territorio ha de ser la capacidad de aprender. Este argumento se encuentra tras el concepto de “learning region” o región eficiente en el aprendizaje. La vitalidad económica depende de cuán eficiente es aprendiendo un territorio, lo cual depende a su vez de factores culturales o institucionales que han sido acumulados a lo largo del tiempo, que difieren ampliamente de un lugar a otro, y que no se crean o se transplantan fácilmente.”* (Callejón Fornieles 1998: 35).

³⁰ “Currently, within the emerging knowledge-based economy, the most successful European regions or city-areas seem to be those that operate as if they were full-scale urban laboratories or regional proving grounds for prototyping and testing new technology application and new methods of generating and fostering innovation processes in real time.

These city-regions, and the firms located in them, seem to be actively riding the wave of modern information and communications technologies rather than simply adapting them. Here, professional and other user communities play a significant role in identifying needs, shaping applications, and creating effective interactions between the inventive producers and users of technology for truly innovative uses.” <http://www.livinglabs-europe.com/livinglabs.asp>

1.1.2 Dinámicas institucionales promovidas desde la Unión Europea

Comenzaremos con el primero (orden cronológico) de los “hitos institucionales” que ha contribuido a reforzar la “emergencia del localismo” y, especialmente, de lo urbano³¹. Asimismo, introduciremos los elementos que avalan las hipótesis de trabajo en relación al papel de la UE que, en palabras M. Callejón Fornieles podrían sintetizarse en la siguiente afirmación: *“La toma de posición de la Comisión Europea con respecto al desarrollo urbano posiblemente repercutirá favorablemente en la calidad de las políticas de desarrollo local, en la medida que, como mínimo, mejora la información de los responsables locales y facilita el establecimiento de vínculos de cooperación intra-urbanos (entre diferentes agentes) e inter-urbanos.”* (1998: 40).

a) La Carta Europea de Autonomía Local (1985): consolidación del principio de subsidiariedad:

Si efectivamente hay un principio que ha sido clave para el reconocimiento de lo local es, por definición, el de **subsidiariedad**³², al que se ha dedicado una especial atención por su vinculación a las ideas de participación, responsabilidad y autonomía local, dado su doble impacto en las dimensiones territorial y ciudadana.

Este principio nace vinculado a los conceptos de descentralización y autoorganización, así como al valor de la democracia, y persigue que las responsabilidades y el poder público se desarrollen en el espacio político-

³¹ “Così, “dopo il mito mobilitante dell’Europa delle regioni ecco che da qualche anno emerge quello dell’Europa delle città. Tutta una serie di ricerche si interessa al possibile emergere della città (di certe città) come attore politico, sociale ed economico, emergere favorito dalla rimessa in discussione degli stati, della mondializzazione dell’economia e della integrazione europea” [Le Galés, 1995, 57]”, en: DELLA PORTA, D. (2006): *La política local*, Bologna: Il Mulino, p. 14.

³² “El principio de subsidiariedad, en su formulación contemporánea, se descubre como principio institucional de organización de un sistema político, que exige que las responsabilidades públicas se atribuyan a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentran en condiciones de ejercerlas de forma más eficiente”. (Bandrés 1999: 17)

institucional más próximo a los ciudadanos. Por este motivo, este principio ha tenido un impacto indudable, ya que constituye la base de un discurso reformador que pone el acento no sólo en el nivel de gobierno local, sino también en el ciudadano.

La idea de proximidad se convierte, por tanto, en la clave de los procesos de cambio. No sólo porque se trata de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos de forma eficiente o de controlar y dotar de transparencia a las decisiones políticas; sino también porque trata de reconocer el valor sustantivo del individuo-ciudadano como miembro de la comunidad local.

Hablar del principio de subsidiariedad obliga a dirigir la mirada a Europa. En particular a los esfuerzos provenientes del Consejo de Europa, que en su deseo de soportar el autogobierno de los entes regionales y locales, promovió la *Carta Europea de Autonomía Local*, de 15 de octubre de 1985, que profundiza en la necesidad de extender el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en las bases de una “política exterior municipal” (Kern 2007: 6). Asimismo establece el principio interpretativo “*in dubio pro* autoridad de proximidad” a la hora de atribuir la responsabilidad a una Administración. Sin embargo, el hito jurídico que consolida la positivización de este principio es el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, ya que hasta este momento tanto el Tratado de la Comunidad Económica Europea³³ (art.5) como el Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986, sólo contenían su “embrión normativo” vinculado a los asuntos de medio ambiente (Bandrés 1999). Por ello, es el TUE³⁴ el que da un impulso definitivo a este principio, acogéndolo no ya como un principio

³³ Art. 5 TCEE: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.”

El Tratado de la Unión retomó como norma general el principio de subsidiariedad, que en el Acta Única Europea se aplicaba a la política de **medio ambiente**. Este principio señala que cuando una competencia no sea exclusiva de la Unión, ésta sólo intervendrá si los objetivos pueden realizarse mejor a escala comunitaria que a nivel nacional. El artículo A prevé que la Unión adopte «las decisiones de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible». http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm#SUBSIDIARITY. (Consulta: 22.1.2007).

sectorial, sino como un principio deseable de la democracia para reforzar los principios de legitimidad y de confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Por último, y dado que uno de los casos objeto de estudio corresponde a una ciudad alemana, parece más que pertinente hacer referencia a la de la *Ley Fundamental de Bonn*, de 23 de mayo de 1949, que en su artículo 23 se refiere al principio de subsidiariedad de forma expresa como un principio estructural del sistema político alemán. De esta manera, el principio de subsidiariedad queda vinculado a los sistemas federales y, en particular, a las ideas de autonomía y descentralización, ya que en ellos aparece como un principio básico de organización de las relaciones entre distintos niveles de gobierno, por tanto, entre la Federación (*Bund*), los *Länder* y los municipios (*Gemeinde*).

Por lo que respecta a la legislación española, a pesar de su inspiración a la hora de elaborar el Título VIII en la doctrina alemana, nuestra Constitución no reconoce expresamente este principio, aunque pueda inferirse del reconocimiento de los principios de autonomía y descentralización en el texto constitucional (art. 2, 103, 137, 140, 142 y 148-150) y en el artículo 2 de la *Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local*, de 2 de abril, que reconoce de forma implícita el principio de subsidiariedad al señalar que, a la hora de determinar las competencias municipales, el legislador deberá respetar el principio de autonomía local que está garantizado por la CE y por tanto, observar el criterio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

b) *Programas operativos de la UE: las iniciativas URBAN, JEREMIE y JESSICA y los programas URBACT y URBAN AUDIT.*

La UE considera a las ciudades como centros de desarrollo económico y social que deben tener una mayor participación en la preparación e implementación de los programas de desarrollo regional. A partir de 2006, la dimensión urbana pasa a integrarse directamente en la Política de Cohesión europea. En este sentido, la Comisión, establece recursos y propone una serie de acciones, que deberán contribuir a que las ciudades se conviertan en espacios de referencia en materia de crecimiento económico, para combatir la exclusión social y para

lograr un desarrollo sostenible e integrado, tal y como establece la Agenda de Lisboa.

Junto al principio de subsidiariedad y a la asunción del desarrollo urbano integrado como valor de la Unión, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, principales instrumentos financieros de la UE en el contexto de su política regional y de cohesión, constituyen el segundo factor institucional que contribuye a dar entidad a las ciudades, especialmente porque las iniciativas comunitarias no precisan la participación de los Estados miembros (estos sólo deben definir las prioridades a grandes rasgos), convirtiendo a las ciudades en los auténticos interlocutores con la UE (Kern 2007:11).

Es interesante no perder de vista que aunque “la Unión no tiene competencias, con arreglo al Tratado, para gestionar una política urbana específicamente europea”; sin embargo, como veremos, a partir de 1997 la Comisión sienta las bases para la construcción de una Política Urbana Europea con la Comunicación *Hacia una Política Urbana Europea*, continuando en 1999 con la elaboración del *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*.

La posición institucional de la UE en relación al papel de las ciudades queda ilustrada en el siguiente fragmento³⁵:

³⁵ Proyecto de Informe del Parlamento europeo: *Sobre la dimensión urbana en el contexto de la ampliación* (2005).
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/568/568806/568806es.pdf

Cuadro 1.1. Posición institucional de la UE en relación al papel de las ciudades

Algunos países sostienen que la Unión no debería tener en cuenta los problemas particulares de las ciudades; sin embargo, el Parlamento Europeo ha defendido siempre la existencia de una política urbana a nivel europeo.

Tras la ampliación, **la diversidad** territorial es tan pronunciada que sólo son eficaces los enfoques diversificados y basados en el espacio que tienen en cuenta **la especificidad de las ciudades**. Ello requiere una mejor **coordinación** de las diversas políticas relativas a la dimensión urbana, a nivel horizontal y vertical, así como una **política urbana integrada** tanto desde el punto de vista temático como espacial.

En este sentido, la creación de fondos estructurales específicos, sumada a la decidida voluntad de la Comisión de fomentar una serie de principios integradores de las políticas urbanas y una gestión estratégica común, constituyen razones que justificarían el análisis del tratamiento que da la Comisión a estos temas, principalmente a partir de mediados de la década de los noventa.

El concepto clave que ha posibilitado sintonizar valores, recursos (personales, organizativos y económicos) y voluntad política ha sido, como ya se ha señalado, el concepto de *desarrollo urbano sostenible*. Por ello, en este apartado se tratará de dar cuenta de la reciente consolidación de una estructura organizativa y económica, que nace con vocación de integrar y de tratar, con una metodología común³⁶, la política urbana en Europa.

³⁶ Con esta finalidad, el Grupo de Desarrollo Urbano de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea crea una guía, dirigida a los gestores y stakeholders urbanos, que orienta acerca de la dimensión urbana en el nuevo periodo 2007-2013. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanuide1_en.pdf

Cuadro 1.2. Exposición de motivos de la Iniciativa comunitaria URBAN³⁷

Programas europeos en favor del desarrollo urbano

Dentro de la política regional existen dos tipos de medidas operativas en la dimensión urbana: las **medidas directas de la iniciativa comunitaria URBAN** y las **medidas indirectas de los otros Fondos Estructurales y de Cohesión**.

URBAN y los otros programas europeos favorecen la rehabilitación física y la formación humana en las ciudades.

URBAN es una de las cuatro iniciativas comunitarias que se crearon en el período financiero **1994-1999** (URBAN I), y continuó en **2000-2006** (URBAN II), con objeto de dinamizar las zonas urbanas en crisis

Esta iniciativa comunitaria se financia mediante el FEDER. Por lo que respecta a URBAN II, es una iniciativa pequeña porque no dispone más que de una asignación relativamente modesta de 739 millones de euros. En los antiguos Estados miembros, 70 ciudades han sido beneficiarias, lo que representa 2,2 millones de habitantes, esto es, una media de 31 000 habitantes, a los que ha llegado el programa.

Según la reforma de la política regional para 2007-2013 que ha propuesto la Comisión, el programa URBAN desaparece a consecuencia de la simplificación y la transversalidad: **su espíritu se integrará en los 3 objetivos de la política regional**. Habida cuenta del éxito de la iniciativa URBAN y de su reconocimiento por parte de los ciudadanos, la **transversalidad** propuesta por la Comisión debe permitir a las ciudades sacar el máximo provecho de la simplificación propuesta. La Unión Europea debe velar por que se garantice la continuidad del éxito de la iniciativa URBAN.

Los tradicionales “URBAN”, dado el éxito de las dos ediciones anteriores, pasan a convertirse en iniciativas comunitarias en el nuevo periodo de programación de los Fondos Comunitarios 2007-2013: *“el objetivo de la nueva convocatoria es la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración económica y social de zonas urbanas en ciudades mediante un enfoque integrado y que, además, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de políticas*

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2005-0272&language=ES&mode=XML>

*comunitarias. Por otro lado, el intercambio de experiencias y conocimientos sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible se efectuará, en este nuevo periodo de programación, a través de la creación de una red de iniciativas urbanas que se pondrá en marcha en un futuro próximo.*³⁸

Esta descripción refuerza, en nuestra opinión, la tesis de la convergencia de los sistemas locales tomando como referencia la actividad de la Comisión Europea en favor del desarrollo urbano sostenible y su decisión de dar un tratamiento integrado de esta política a nivel europeo. En este sentido, los programas URBAN (actualmente Iniciativa comunitaria Urbana), URBACT (red de trabajo e intercambio de ciudades) y URBAN AUDIT (base de datos estadísticos) son referentes de la “herencia institucional” y de la creciente importancia de los temas urbanos, pero también del deseo de lograr cierta convergencia metodológica en su tratamiento.

Por su parte, la *Carta de Leipzig* (mayo de 2007) hace una nueva referencia a la importancia de los Fondos y a la necesidad de que los distintos niveles de gobierno se sensibilicen con las cuestiones urbanas. De esta manera, los instrumentos ya existentes se completan con nuevos programas financieros: surgen así las nuevas iniciativas JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) y JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*)³⁹, “que apoyan el establecimiento de fondos dedicados al fomento del desarrollo urbano sostenible, que aprovechan el uso de capital privado para la puesta en marcha de estrategias integradas de desarrollo urbano [...]”.⁴⁰ Estos programas surgen en el marco de la Política de Cohesión, que, en su afán de realizar los objetivos de Lisboa y de Gothenburg,

³⁸ Iniciativa URBANA, los URBAN del nuevo período 2007-2013 (08-10-2007). Artículo extraído del periódico digital “Carta Local”, de la FEMP:
http://www.cartalocal.es/index.php/cartalocal/actualidad/iniciativa_urbana_los_urban_del_nuevo_per_odo_2007_2013 (Consulta: 13.02.2008).

En relación a esta cuestión, hay que señalar que Santiago de Compostela ha sido beneficiaria en la presente edición de esta Iniciativa, a través del proyecto Iniciativa Urbana Santiago Norte, que será desarrollada en el capítulo dedicado a esta ciudad.

³⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jii/index_en.htm

⁴⁰ <http://www.mviv.es/es/pdf/otros/carta%20de%20Leipzig.pdf> , p. 8.

ha asumido los conceptos de desarrollo urbano que apuestan por el equilibrio entre la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad ecológica, de manera que contribuyan al crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo, así como a la reducción de riesgos ecológicos. En particular, JESSICA pretende fomentar la colaboración público-privada, una gestión más simple y flexible de los fondos de desarrollo urbano, y la implicación de instituciones financieras (Banco Europeo de Inversiones y Banco de Desarrollo del Consejo de Europa), en la consecución del desarrollo sostenible a nivel local. La iniciativa JESSICA está pensada para apoyar proyectos y redes de renovación y desarrollo urbano a través de subvenciones y préstamos; mientras que JEREMIE aporta capitales iniciales a las PYMES.

En definitiva, todo indica que el desarrollo urbano gana importancia gracias, en gran medida, a las Iniciativas comunitarias URBAN (2007-2013)⁴¹, que se transforman en objetivo *–mainstream–* de la Política de Cohesión y a la potenciación de programas con *un fuerte elemento urbano* (JASPERS, JEREMIE, JASMINE y JESSICA).

c) Un nuevo contexto político: el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001)

El *Libro Blanco de la Comisión Europea* (2001) establece la necesidad de proceder a una reforma de la forma de gobierno en el seno de los Estados miembros. Así señala que son principios fundamentales y básicos de la democracia y del Estado de Derecho en todos los niveles de gobierno los siguientes:

La **transparencia**, que implica que los órganos deben tener buena disposición para aclarar en cualquier momento qué hace la UE y de qué manera se adoptan las decisiones, utilizando para ello “un idioma que todo el mundo

⁴¹ “URBACT II Programme (2007-2013) is focused on improving the effectiveness of urban development policies in Europe and strengthening the common concept of integrated urban development”, (Comisión Europea 2009:25).

pueda entender”. La importancia de todo ello reside en el empeño de reforzar la confianza en unas instituciones cada vez más complejas.

La **participación**, la eficacia y adecuación de la política de la Unión depende de en qué medida se implican en ella los actores del proceso político, tanto en su elaboración como en su implementación. El reforzamiento de la participación facilita una mayor confianza en los resultados y en la política de las instituciones.

La **responsabilidad** y la división de tareas-funciones en todas las fases del proceso político deben ser claras. Cada institución de la UE tiene que aclarar a los ciudadanos lo que hace la UE y de qué asuntos son responsables. Asimismo, la política de la UE debe ser **efectiva** para lograr sus fines sin demora y sobre la base de objetivos claramente definidos, para poder corregir las deficiencias que se hayan registrado. Ello implica que el éxito de la política deberá medirse en función de la consecución de los objetivos propuestos.

Por último, la necesidad de **coherencia** en el seno de la Unión es cada vez más acuciante, en la medida en que aumenta el elenco de tareas que debe desempeñar. Desafíos futuros como el cambio climático y el desarrollo de los pueblos no conocen de fronteras sectoriales, sino que por el contrario, son necesarios transgresores de las mismas. Esta situación obliga a que los órganos asuman una mayor responsabilidad en el seno de un sistema cada vez más complejo.

Por su parte, los **principios de proporcionalidad y subsidiariedad** se ven reforzados a través de la observancia y cumplimiento de estos cinco fundamentos. Hoy la UE sólo puede lograr legitimidad recurriendo a la participación y a la inclusión. El anterior modelo lineal basado en una política concebida “desde arriba” ya no se ajusta a una realidad más compleja que afecta a todos los niveles de gobierno. La **participación y el trabajo en red** van a ser las nuevas lógicas con las que las tradicionales instituciones van a tener que funcionar.

Este documento pone de manifiesto la existencia de una “inercia institucional” promovida desde la Unión, que persigue fomentar la construcción de espacios de gobernanza. Este esfuerzo por consolidar una nueva “forma de hacer política”, se replica a nivel urbano. No obstante, la cuestión de la gobernanza urbana será objeto de estudio detallado en el siguiente capítulo.

d) La Carta de Leipzig y la Agenda Territorial Europea (2007)

El 1 de enero de 2007 Alemania⁴² asumió la presidencia de la Unión Europea, cuyo resultado se concretó en dos documentos intergubernamentales muy importantes para el desarrollo de la política urbana de la UE: la Carta de Leipzig de ciudades europeas sostenibles y la Agenda territorial de la UE, que parten de la premisa compartida de que el desarrollo urbano integrado es un requisito para un desarrollo urbano sostenible. Ambos incorporaron los resultados de tres documentos anteriores: el *Programa de Lille* (2000), el *Acquis Urban* (acervo urbano) de Rotterdam (2004) y el Acuerdo de Bristol (2005).

A pesar de que estos documentos se han acordado fuera de las estructuras formales de la UE y de que carezcan de base en el Derecho comunitario, lo cierto es que han servido para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (2007), que fomenta una visión integrada y compartida de las cuestiones urbanas.

⁴² Alemania ha demostrado tener una especial sensibilidad hacia los temas relacionados con el desarrollo sostenible y la gestión del espacio urbano, por lo que no es de extrañar que bajo su presidencia se haya dado un gran impulso a la política urbana. En este sentido, en 1999 se puso ya en marcha en proyecto “Soziale Stadt” (<http://www.sozialestadt.de/programm/>), que mediante la promoción de procesos cooperativos de desarrollo urbano, perseguía la mejora de las condiciones de vida económicas y sociales de los barrios, aumentar las oportunidades de vida de los ciudadanos y reforzar la imagen y el sentimiento de identificación en los barrios. Asimismo, en la Carta de Leipzig pueden reconocerse elementos que formaban ya parte, en 2005, de la política federal alemana de desarrollo urbano, como por ejemplo: la gestión del espacio urbano ante los desafíos de la globalización, el fomento de redes de cooperación entre ciudades a nivel regional, invertir en el atractivo del espacio urbano, integración de la población inmigrante, creación de estructuras específicas para las personas mayores, reflexión en torno a la movilidad y a un sistema de transporte ecológico, promoción de las ciudades como espacios comerciales y de innovación, mejorar la cooperación entre los planificadores municipales y los inversores privados, dotar a las ciudades de “personalidad” y aprovechar su historia como factor de desarrollo económico, etc.

La **Carta de Leipzig**, acordada en mayo de 2007, contiene dos mensajes políticos fundamentales: en primer lugar, la necesidad de la aplicación de un *desarrollo urbano integrado* en todo el territorio de la UE, cuyo marco debe ser establecido a nivel nacional y europeo. En segundo lugar, que las zonas urbanas deprimidas deberán recibir creciente atención política, con el objetivo de desarrollar una política integrada de desarrollo urbano, de manera que Europa llegue a todos los ciudadanos.

Este hecho sirve para reforzar la tesis de la consolidación de una política europea integrada de desarrollo urbano, que promueve la convergencia en el tratamiento de lo urbano a nivel europeo, en la medida en que la UE no sólo determina el contenido de las políticas urbanas, sino también la forma en que deben ser gestionadas. Para ejemplificar esta voluntad, reproducimos el siguiente fragmento:

“La “CARTA DE LEIPZIG sobre Ciudades Europeas Sostenibles” es un documento de los Estados miembros que se ha redactado a través de una participación amplia y transparente de las partes interesadas a nivel europeo. Mediante el conocimiento de los retos y oportunidades y los diferentes antecedentes, tanto históricos como económicos, sociales y medioambientales de las ciudades europeas, los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros **acuerdan unos principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano**. Los Ministros se comprometen:

- A iniciar un debate político en sus países sobre cómo integrar los principios y estrategias de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles dentro de las respectivas políticas de desarrollo nacional, regional y local.
- A hacer uso de la **herramienta de desarrollo urbano integrado y la gobernanza** asociada para su puesta en marcha y, para este propósito, establecer a nivel nacional los marcos necesarios, y
- A fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una **estructura urbana europea policéntrica**.⁴³

⁴³ <http://www.mviv.es/es/pdf/otros/carta%20de%20Leipzig.pdf> (Borrador Final. 2 mayo 2007).

1.2 Hacia una Política Urbana Europea.

Las ciudades de toda Europa se enfrentan al reto común del desarrollo y se plantea, por ello, la necesidad de establecer una estrategia de sostenibilidad común para hacer frente a los problemas de las ciudades. De esta manera, el desarrollo urbano se ha convertido, en nuestra opinión, en una variable de convergencia de los sistemas locales en la UE, que no debe ser perdida de vista a la hora de contextualizar los procesos de modernización (o de adaptación) de dichos sistemas, en la medida en que proporciona un horizonte normativo y técnico común hacia el que orientar los procesos urbanos. En definitiva, los esfuerzos por construir una “Agenda urbana europea” presentan una dinámica de “devolución” de responsabilidades a los niveles locales para orientar el contenido de las políticas y su gestión. Ello nos hace detenernos en cómo se ha ido forjando y en qué consiste realmente la Política Urbana Europea.

The raison d'être of urban policy

“The transformation of an unsatisfactory urban condition to one which becomes as satisfactory as possible for as large a number of people as possible is achieved through an amalgam of determined local political will and urban planning proposed by teams of skilled professionals.

This twin political and professional approach is what constitutes urban policy. A wide range of factors affect urban life and need to be taken into account in a comprehensive manner - the economy, technology, socio-cultural factors, legislative framework. Any action taken in towns thus requires considerable analysis, study, knowledge and responsibility.

Urban policy “is concerned with an examination of the relationship between resources, products and movements, aimed at resulting in objectives and services, promoting the development of the municipality, associations and individuals within it, within an overall perspective of sustainable development”. (René Parenteau)

Urban policy affects the community as a whole and individuals in many aspects of their private lives. It is a major public act of intervention and direction and should therefore be the fruit of constant, regularly renewed co-operation between elected representatives and the public. It is part of the democratic institutional heritage of towns and cities.”⁴⁴

⁴⁴ CONSEJO DE EUROPA (2009): *Manifiesto for a new urbanity. European Urban Charter II*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, disponible en: http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/URBAN_CHARTER_EN.pdf, p. 10.

1.2.1 La construcción de la Agenda Urbana europea y el concepto de desarrollo sostenible.

La construcción de la “Agenda Urbana” ha sido paulatina, especialmente a partir de 1993, convirtiéndose en la clave de trabajo del Grupo de Expertos en Ambiente Urbano, cuyos resultados se han plasmado en la elaboración del “*Proyecto Ciudades Sostenibles Europeas*” y en la Campaña de Ciudades Sostenibles Europeas. El objetivo de este proyecto era el fomento de la sostenibilidad urbana en Europa.

En 1996, el *Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles*⁴⁵ ponía de manifiesto la “ausencia de una política urbana específica de la Unión”, de manera que, al año siguiente, empieza a trabajarse en la elaboración de la agenda urbana, cuyas bases se sientan en la comunicación “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final. En esta línea, la comisaria de Política Regional, Danuta Hübner, reconoce explícitamente la importancia de lo urbano en el periodo 2007-2013, haciendo referencia a la “dimensión urbana de las políticas comunitarias”⁴⁶.

En este apartado, nos detendremos, por tanto, en la evolución del concepto de desarrollo sostenible y en su relación con la consolidación de un acervo urbano europeo, para poder entender mejor cómo se ha ido produciendo el progresivo reforzamiento de la dimensión urbana de las políticas comunitarias, especialmente a partir de la década de los noventa.

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/rport-es.pdf>

⁴⁶ Firmado por Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional desde 2004.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm (Consulta: 8 junio de 2007)

Cuadro 1.3. La dimensión urbana de las políticas comunitarias para el período 2007-2013

Cities and metropolitan areas are the engines of economic development. They are also the frontline in the battle against obstacles to growth and employment – especially social exclusion and environmental degradation. We are working for the sustainable development of urban areas through initiatives which cover many Commission activities.

Urban managers have an increasing need for information at all levels. These European policies and programmes concern you – I believe it is important for the Commission to respond to your legitimate expectations concerning information.

I have therefore invited the [Directorates-General](#) that cooperate within the Commission Interservice Group on "Urban Development" to work on [the present guide](#). We wanted a user-friendly document explaining the regulatory and financial framework relevant to urban areas.

The guide is for stakeholders and all who are interested in urban issues. It identifies the initiatives that, under various Community policies, have direct and indirect implications for the sustainable development of urban areas. Around a hundred specific documents are referenced.

Cohesion Policy has already played an important role in the development of Europe's towns and cities. This role will expand in the new 2007-2013 programming period as the urban dimension is integrated into the operational programmes proposed by the Member States and co-financed by the Structural Funds.

The Seven th Framework Programme for Research and Technological Development, the "Competitiveness and Innovation" programme and other programmes can also finance measures promoting the sustainable development of our towns and cities.

EU policies on towns and cities also impact culture, youth, health, the environment, urban transport and energy efficiency, urban security, state aids and services to citizens – just to name a few of the other EU policies. The guide sheds light on all these programmes and initiatives.

I hope that this guide – the first of its kind – will concretely support all those who are contributing to the attractiveness and competitiveness of European cities and towns.

La celebración de un Consejo de de Ministros informal sobre Asuntos Urbanos, los días 24-25 de mayo de 2007 en Leipzig (Alemania), puso de manifiesto la actual preocupación por los temas urbanos, que se concretó, como sabemos, en la aprobación de la Carta de Leipzig y en la presentación, en septiembre de ese mismo año, de una “Guía relativa a la dimensión urbana en las políticas comunitarias”⁴⁷, que es la primera de sus características (aprobada en esa misma reunión) y que está dirigida a los gestores y *stakeholders* de las ciudades, para orientarlos acerca del marco regulatorio de los programas de desarrollo urbano durante el periodo 2007-2013.

Esta guía se compone de dos capítulos, el primero de ellos se dedica a los instrumentos de financiación de que disponen las ciudades en materia de desarrollo (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión) y el segundo, a la descripción de la dimensión urbana de las distintas políticas sectoriales. El objetivo es facilitar información a las ciudades para participar mejor en la implementación de las políticas durante este periodo.

A la vista de los documentos analizados, puede afirmarse que el proceso de formulación de la Agenda y de la Política Urbana Europea se ha desarrollado particularmente en un periodo de diez años (1997-2007), lo que también parece coincidir con el periodo en el que se han llevado a cabo más reformas en los sistemas locales.

En el siguiente eje cronológico pueden observarse los principales hitos que han marcado la evolución hacia la construcción de una “Agenda urbana europea”:

⁴⁷ Ver artículo digital: *What can the EU do for your city? Find the answers in the European Comission's new guide* (01.06.07), disponible en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

Cuadro 1.4. Encuentros intergubernamentales⁴⁸ sobre Desarrollo urbano

- 1992: Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro (Brasil).
- 1994: I Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles (CECS), Aalborg (Dinamarca).
- 1996: II CECS, Lisboa (Portugal).
- 1996: Conferencia Hábitat II, Estambul (Turquía).
- 1997: III Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (firma del Protocolo de Kyoto).
- 1997: Río +5 (Nueva York)
- 2000: III CECS, Hannover (Alemania).
- 2002: Río +10 (Johannesburgo)
- 2004: IV CECS, Aalborg (Dinamarca).
- 2007: V CECS, Sevilla (España).
- 2007: Consejo de Ministros informal en Leipzig (Alemania).
- 2009: Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, Praga (República Checa).

Fuente: elaboración propia.

⁴⁸ Hay que advertir que, a pesar del apoyo de la Comisión Europea, la evolución de la PUE se desarrolla fuera de las estructuras formales de la UE, dada la ausencia de competencia legal en los Tratados constitutivos de la EU para establecer una Política Urbana común. No obstante, estas reuniones, que cuentan con el apoyo de la Dirección General de Política Regional y del Consejo de Europa, lo que sumado a la aprobación de documentos marco, hace que pueda plantearse, en la práctica, la noción de “europeización” en materia urbana.

Cuadro 1.5. Documentos marco del desarrollo urbano en la UE

- 1992: *Carta Urbana Europea I* (Consejo de Europa).
- 1994: *Carta de las Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad* (Carta de Aalborg)
- 1996: *Plan de Acción de Lisboa*.
- 1996: *Informe de Ciudades Europeas Sostenibles* (este documento hace un repaso de todas las acciones y documentos relacionados con este tema).
- 1997: Comunicación COM (97) 197 final, *“Hacia una agenda urbana de la Unión Europea”*.
- 1998: Comunicación COM (1998) 605, *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*.
- 2000: *Llamamiento de Hannover a los líderes y gobernantes municipales europeos*.
- 2000: *Agenda de Lille*.
- 2001: *Estrategia Europea de Desarrollo sostenible* (Göteborg).
- 2001: Comunicación COM (2001) 264 final, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor*.
- 2002: Comunicación COM (2002) 347 final, *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*.
- 2004: *Acquis Urbain* (Róterdam).
- 2004: *Acuerdo Aalborg+10*.
- 2005: *Acuerdo de Bristol*.
- 2005: Comunicación COM (2005) 718 final, *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*.
- 2005: Comunicación COM (2005) 658 final, *relativa a la Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible*.
- 2006: Comunicación COM (2006) 285 final, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*.
- 2007: *Carta de Leipzig*: política de desarrollo urbano integrado.
- 2007: Comunicación COM (2007) 642 final, *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*.
- 2007: *Guía acerca de la dimensión urbana en el nuevo periodo 2007-2013* (DG Política Regional. Comisión Europea).
- 2008: *Seguimiento de la Carta de Leipzig*. Resolución Parlamento Europeo.
- 2008: *Carta Urbana Europea II*. Manifiesto para una nueva urbanidad (Consejo de Europa).
- 2009: *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, (DG Política Regional. Comisión Europea).

Como ha podido observarse en los cuadros, no puede entenderse la progresión de la dimensión urbana europea sin considerar otros eventos de carácter mundial en los que el desarrollo sostenible ha sido el tema principal, dado su impacto directo en la vida cotidiana de los ciudadanos⁴⁹. Y, por este mismo motivo, el análisis de lo urbano no puede disociarse del análisis de dicho concepto, pues es precisamente este concepto el que dota a las ciudades de una entidad global, generando una estructura de oportunidad que facilita el posicionamiento de las ciudades como nuevos actores políticos en el escenario global y que legitima sus demandas de mayor autonomía local y de interlocución con Bruselas.

La progresiva incardinación del desarrollo sostenible en el imaginario urbano ha tenido impacto en los contenidos de las políticas urbanas y en la apuesta por la gestión estratégica, ya que el desarrollo sostenible lleva implícita la necesidad de cooperar y de pensar a largo plazo, de ahí que los procesos de planificación estratégica sean coherentes con este principio. Por ello, no parece descabellado afirmar que existe relación entre la progresiva asunción de estos valores y desarrollo de un determinado estilo de gobierno y de gestión, especialmente a nivel europeo.

El Informe de la Comisión Brundtland (1987) señala que *“el desarrollo sostenible es aquel que tiene en cuenta las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para abordar sus propias necesidades”*. Esta es una definición universalmente aceptada, pero que con el transcurso de los años y en respuesta a las transformaciones sociales, se ha ido completando.

En un principio, la idea de desarrollo sostenible estaba más bien vinculada al medio ambiente, al igual que, como se recordará, lo estaba el principio de subsidiariedad (Bandrés 1999). Sin embargo, la complejidad de los escenarios actuales ha obligado a que la reflexión en torno a este concepto haya añadido

⁴⁹ *“Achieving “sustainable urban development” in the European cities is a policy goal in line with the EU Sustainable Development Strategy, which states what has to be done to put the EU on a more sustainable path. It is about real issues that deeply affect everyday life.”*
<ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/environment/docs/raiseproject.pdf> , p. 9.

una dimensión social, económica y política al mismo. De esta manera, el *desarrollo sostenible* y la calidad de vida, se confunden, convirtiéndose en referencias ineludibles de los discursos contemporáneos y de los textos normativos, especialmente a partir de 1994.

El desarrollo sostenible constituye, por tanto, un concepto poliédrico y vinculado necesariamente a lo urbano, que incorpora las siguientes dimensiones: **medioambiental** (visibilidad, movilidad y proximidad espacial), **social** (implementación de políticas de proximidad: equilibrio social e inclusión, cultural), **económico** (ciudad como centro de oportunidades económicas: ventajas competitivas; centros de consumo y de prestación de servicios) y **político** (buen rendimiento institucional y *good governance*, implicación de la ciudadanía). En el momento en que se incorporan estas dimensiones a la tradicional noción de desarrollo sostenible, empieza a operarse con el concepto de “desarrollo urbano integrado”, que aparece explícitamente en los textos de la UE.

Las ideas de desarrollo sostenible y calidad de vida son indisociables, y su realización está estrechamente vinculada al espacio local: *“Las transformaciones descritas plantean nuevos retos que refuerzan la conexión “calidad de vida-proximidad”. El nivel de gobierno local sigue siendo aquel donde la política converge con los ciudadanos y se prestan servicios públicos esenciales a personas y empresas. Pero ese renovado protagonismo no viene acompañado de recursos y de capacidades de esas mismas instituciones y actores locales. Desde los años noventa se ha producido un desbordamiento de las funciones tradicionales de los gobiernos locales que pueden constatar en dos dimensiones: por un lado en la ampliación de las agendas locales y, por el otro, en el desarrollo de nuevos roles estratégicos y cualitativos.”*⁵⁰

La UE se incorpora al compromiso de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁵¹ (1992) y a partir de ese momento, al menos desde el

⁵⁰ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.147.

⁵¹ Plan de Acción de las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible en el siglo XXI (1992).

punto de vista normativo, comienza a apostar por una estrategia de fomento del desarrollo, en clave sostenible, como uno de los ejes estratégicos comunitarios.

Con la Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad o *Carta de Aalborg* (1994) se abre la *Campaña Europea de Ciudades Sostenibles* (1996). Las ciudades firmantes se comprometen a iniciar el proceso de la Agenda Local 21 (en adelante, AL21) y a desarrollar un Plan para la Sostenibilidad. Las AL21 suponen un reconocimiento de la importancia de lo local y se configuran como procesos de planificación participativos que ponen el acento en la dimensión medioambiental (proximidad, participación y sostenibilidad). La sostenibilidad se convierte, de esta manera, en un eje estratégico del desarrollo local. El instrumento de las AL21⁵², caracterizado por una metodología precisa, constituye buena prueba de cómo este principio ha sido operativizado en el ámbito urbano.

El Tratado de Ámsterdam (1996), en el que se establece por primera vez el desarrollo sostenible como un objetivo explícito de la UE, supone un punto de inflexión en lo que podría denominarse el reconocimiento de una “sensibilidad urbana” de la Unión. Asimismo, el posterior compromiso con el Protocolo de Kyoto en 1997 (III Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático) sirve para constatar un desplazamiento del centro de gravedad de las acciones de desarrollo hacia el espacio urbano.

Por su parte, en 1999, la Comisión establece el Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. A partir de este momento, la vinculación del concepto de *desarrollo sostenible* con las cuestiones urbanas, es explícita. En 2001, la Comisión aprueba un nuevo documento que lleva por

⁵² “La Agenda 21 Local es uno de los instrumentos de planificación estratégica municipal más usado en España. Los datos a nivel europeo reflejan que un 39,5% de los municipios que han firmado la Carta de Aalborg son españoles (representando más del 10% de los municipios españoles). Aquellos municipios que no han adoptado directamente la elaboración de una Agenda 21 Local deberían integrar en sus planes estratégicos municipales la sostenibilidad y la cohesión social como prioridades. [...] Para que las Agendas 21 Locales se conviertan en un verdadero instrumento estratégico municipal requieren una mayor consideración de los aspectos económicos y sociales y requieren también de un liderazgo al más alto nivel. Complementariamente, a nivel social es esencial contar con el papel activo de determinados agentes de cambio, personas carismáticas y pioneras que se atreven a innovar y cuya iniciativa anime a otros a seguirlos”. (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 156).

título: Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible. En 2002, se publica la Comunicación: *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, en la que se vincula este concepto al de desarrollo económico, apelando a la responsabilidad de las empresas. Las empresas se convierten en sujetos activos y responsables en términos de desarrollo social (principio de cooperación público-privada).

En 2005 se procede a la revisión de la Estrategia europea para un desarrollo sostenible (actualizada en 2007) y, en 2007, la Carta de Leipzig, supone una nueva referencia explícita a la vinculación entre el desarrollo sostenible y la política y gestión de las ciudades europeas. De esta manera, los ejes de la estrategia urbana de la UE en los próximos años se concretan en los siguientes puntos:

1) Fomento de un enfoque integrado de desarrollo urbano en el marco de la gobernanza, de manera que se generalicen culturas relacionales y transversales entre todos los agentes implicados con el desarrollo urbano. Asimismo, se recomienda a las ciudades que pongan en marcha procesos de planificación integrados que sirvan para “reflexionar” y “gestionar” el progreso de las mismas⁵³, que deberán incorporar la elaboración de diagnósticos (DAFO) acerca de la situación de la ciudad, definir los objetivos que formarán parte de la estrategia de la ciudad, la coordinación con otros planes sectoriales, el aprovechamiento de los fondos a los que acceden tanto agentes del sector público como privado y, por último, fomentar que se involucren en el proyecto otros niveles de gobierno (especialmente a nivel regional), así como otros agentes sociales y económicos.

Los contenidos de una política integrada de desarrollo urbano a nivel europeo deberán tratar los siguientes aspectos que se resumen en la Carta: a) creación

⁵³ En este sentido, es ilustrativo el Modelo del sistema de gestión integrada (IMS) desarrollado en el marco del proyecto “Managing Urban Europe-25” (MUE-25), una iniciativa cofinanciada por la Comisión Europea (DG Environment) en relación con la Estrategia Temática en Ambiente Urbano (TSUE). En el proyecto colaboraron un total de 25 regiones y ciudades europeas (2004-2008): <http://www.localmanagement.eu/>

y consolidación de espacios públicos de alta calidad (*Baukultur*)⁵⁴, b) modernización de las redes de infraestructura y mejora de la eficiencia energética (gestión del tráfico y del transporte, usos del suelo y suministros), y c) innovación proactiva y políticas educativas.

2) Atender a los barrios más desfavorecidos en el contexto urbano, poniendo especial atención en los problemas derivados de la globalización, en particular el desempleo y la exclusión social. No obstante, no sólo se trata de diluir la desigualdad de oportunidades, sino también la desigualdad en la calidad del entorno en el que viven los ciudadanos. En aras de lograr una mayor integración y cohesión social, se pretende satisfacer las demandas de grupos específicos como personas mayores y jóvenes, así como de los residentes de zonas deprimidas.

Las herramientas con las que se cuenta para avanzar en esta dirección son:

- Desarrollo de estrategias dirigidas a mejorar la calidad de las infraestructuras y del entorno físico.
- Reforzamiento de la economía y del mercado laboral locales.
- Educación proactiva y práctica de niños y jóvenes.
- Promoción de un transporte urbano eficiente y al alcance de todos.

Recapitulando, bajo el concepto de “desarrollo urbano integrado” cobran importancia las personas y sus capacidades, la participación de los agentes económicos para contribuir a la calidad de vida de los espacios urbanos, la equidad en el disfrute de los beneficios económicos y sociales, además de la preocupación por las cuestiones medioambientales. Pero también sirve como presupuesto para hablar de la existencia de un acervo urbano europeo, a partir de la definición de una metodología común de desarrollo urbano sostenible: “*A common methodology for sustainable urban development has begun to take shape over the last decade and has been generated following the emergence of a ‘Acquis Urbain’, which builds on the experience gained while supporting*

⁵⁴ Es un concepto de origen alemán, referido a los valores urbanos, que se traduce literalmente como “cultura de la construcción” y hace referencia a “la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción” (Carta de Leipzig 2007: 4).

*integrated and sustainable urban development. This methodology is also in line with the policy principles and recommendations laid down in the Leipzig Charter on Sustainable European Cities.”*⁵⁵

Los hechos aquí relatados hacen pertinente poner sobre la mesa el tema de **la construcción de una Política Urbana Europea** explícita: *“Even today conditions are probably not yet ripe for an “explicit” EU urban policy, but step by step the European Commission is working in the direction of creating a “consensus” that may one day become an explicit EU urban policy. [...] the term ‘Acquis Urbain’ is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the ‘acquis communautaire.’* (Atkinson y Rossignolo 2009: 2), cuyos objetivos se concretarían en:

- 1) Reforzamiento de la prosperidad económica y del empleo.
- 2) Promoción de la igualdad, la inclusión social y la regeneración.
- 3) Protección y mejora del medio ambiente urbano, en aras de la sostenibilidad.
- 4) Contribuir a la buena gobernanza urbana y al *empowerment* local.

Ello nos lleva a sostener la hipótesis de que la consolidación “de facto” de la Política urbana europea⁵⁶ constituye un factor que permite explorar la noción de europeización de los modelos de desarrollo urbano, que se caracterizarían, en su dimensión de proceso, por lo siguientes elementos: a) diseminación de buenas prácticas y capitalización del conocimiento (*networking* y *benchmarking*), b) regeneración urbana con un enfoque integrado, cross-sector y en el que se impliquen los *stakeholders* públicos y privados, c) coordinación

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA (2009): *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, p.25.

⁵⁶ “Xorden estrategias de lectura global das cidades e vilas, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un certo eixo temático. Destacaríamos as axendas locais 21, os proxectos educativos de cidade, as políticas de nova cidadanía, as iniciativas de cidade dixital ou os emergentes plans locais de inclusión social, temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos falan de estrategia global de cidade ou comunidade” (Subirats 2006: 210)

horizontal y vertical en el *policy making*: consenso, d) perspectiva del largo plazo y e) necesidad de controlar y evaluar el proceso.

El análisis de los casos se abordará desde estas premisas, tratando de explorar cómo el “esfuerzo integrador” de las políticas urbanas en el ámbito de la Política regional de la UE ha tenido como efecto, en primer lugar, el reconocimiento a nivel europeo de la importancia de lo urbano como nuevo espacio político y, en segundo lugar, la configuración de un marco común de referencia, tanto a nivel deontológico como operativo, que afecta a la determinación del contenido y gestión de las políticas urbanas.

1.2.2 La iniciativa RAISE (2005) y el Sistema de gestión integrada para la sostenibilidad local y regional (2004-2008).

A continuación se presentarán dos proyectos europeos que se sirven para ilustrar las ideas expuestas en el apartado anterior, especialmente la afirmación de que el concepto de “desarrollo urbano integrado” es clave para la conformación de una Política Urbana Europea y la hipótesis de la convergencia en términos de contenido y de gestión de los procesos de desarrollo urbano en las ciudades europeas. Ambos proyectos han sido desarrollados en el marco de la Estrategia Temática de Ambiente Urbano⁵⁷ (TSUE) de la Comisión Europea.

a) La iniciativa RAISE: Raising Citizens and Stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe⁵⁸.

Esta iniciativa nace en el año 2005 con el objetivo de aumentar la conciencia de los ciudadanos acerca de los temas urbanos y constatar la aceptación y utilidad de los resultados de la investigación comunitaria en materia de sostenibilidad urbana. En particular, se trata de dotar a los ciudadanos de un conocimiento más profundo sobre el concepto de desarrollo sostenible, de la innovación en el ámbito comunitario y de cómo han sido trasladados a la práctica por los decisores políticos. Con este experimento social se pretende, por tanto, una aplicación más eficiente de los resultados de la investigación en materia urbana.

Se realizó una convocatoria abierta a los ciudadanos de la UE, proponiendo la participación en una discusión centrada en cuatro temas: la gobernanza

⁵⁷ La Estrategia Temática de Ambiente Urbano fue adoptada por la Comisión Europea el 11 de enero de 2006, si bien los trabajos con grupos de expertos comienzan en 2002. La visión de los distintos *stakeholders* cristalizaron en el documento “Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment”. http://ec.europa.eu/environment/urban/thematic_strategy.htm

⁵⁸ <http://www.raise-plus.org/>

urbana, el transporte sostenible, la construcción de un entorno sostenible y la herencia cultural. Los resultados de esta discusión se concretaron en una declaración que fue presentada en el Parlamento Europeo ante los representantes políticos de los distintos niveles de gobierno.

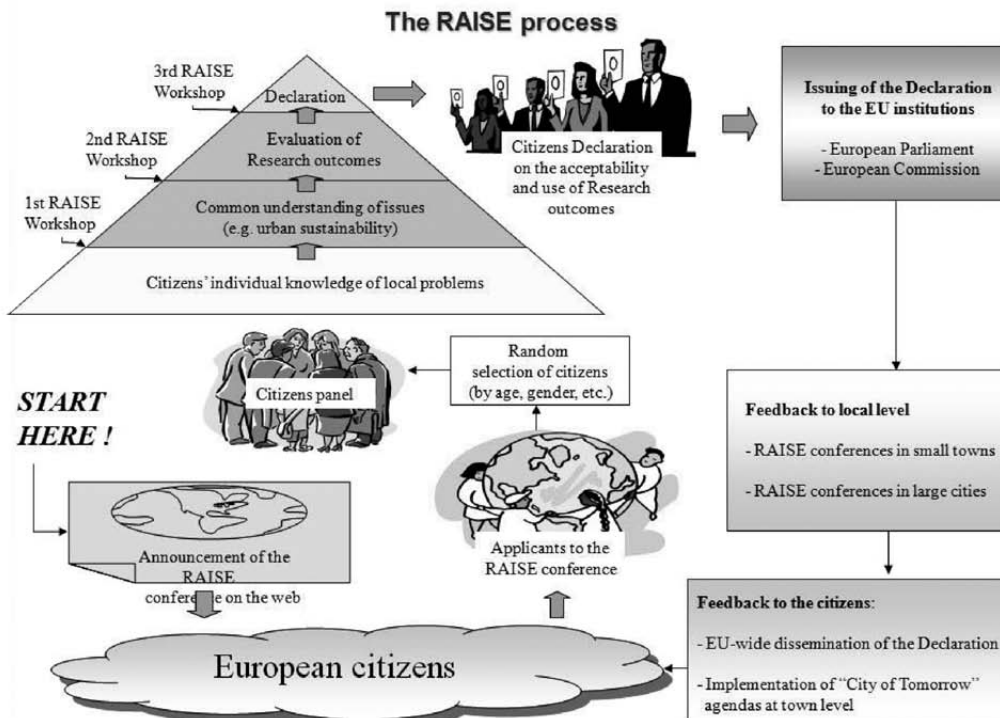
Una de los aspectos más interesantes de este programa es su enfoque innovador, que reúne los elementos propios de la gestión de procesos sociales y de la democracia deliberativa. Está concebido como un proceso de aprendizaje que busca reforzar la comprensión de los ciudadanos en torno al concepto de desarrollo sostenible.

Se trata, por tanto, de poner en práctica nuevos enfoques de planificación, gestión y de gobernanza urbana, en el sentido que a continuación se señala: *“The term “governance” essentially means the way in which different actors in a specific situation interact to govern- i.e. take and ensure the implementation of decisions. This is inevitable a wider sphere of action than government itself as it includes a series of actors beyond the institutional government bodies.*

*Urban governance can be defined therefore as the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, plan and manage the common affairs of the city. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action can be taken. It includes formal institutions as well as informal arrangements to address the urban concerns.*⁵⁹

⁵⁹ <http://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/environment/docs/raiseproject.pdf> , p. 13.

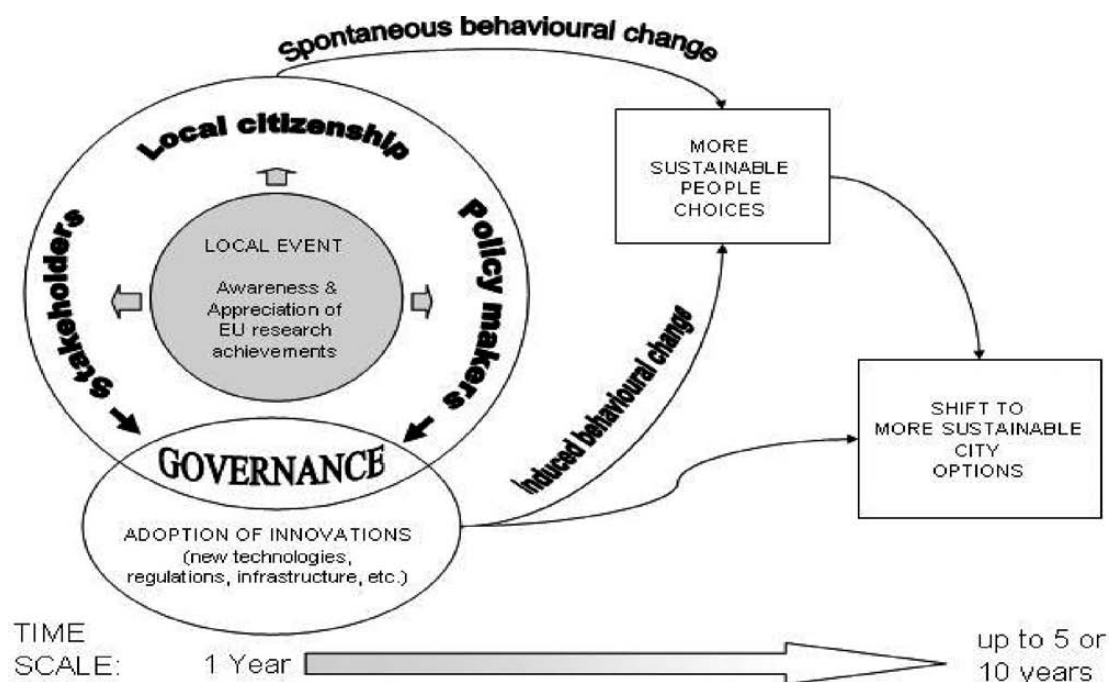
Figura 1.1. Secuencia general del proceso RAISE



Fuente: <http://www.raise-plus.org/doc/Raise%20Guidelines1.pdf>

Este tipo de procesos, como bien sabemos, requieren un pensamiento sistemático y una predisposición deliberativa y consensual. Ciertamente son procesos complejos, como consecuencia de la metodología empleada, la diversidad de los contextos sociales de origen de los participantes, así como de las características de los temas tratados, con constantes referencias a conceptos abstractos y de carácter técnico, lo que puede alentar las críticas en términos de representatividad de los ciudadanos participantes.

Figura 1.2. Cómo el enfoque RAISE facilita el cambio sostenible



Fuente: <http://www.raise-plus.org/doc/Raise%20Guidelines1.pdf>

Esta experiencia nace con vocación de ser replicada y de convertirse en un modelo generalizado para la discusión, a nivel europeo, de temas comunes contenidos en las agendas de investigación, al tiempo que nos sirve para retomar la hipótesis de que la ciudad se convierte en la referencia del desarrollo⁶⁰.

⁶⁰ "La importancia de las cuestiones urbanas ha sido reconocida durante sucesivas presidencias de la Unión, especialmente en los Consejos informales de Rotterdam, en noviembre de 2004, y Bristol, en diciembre de 2005. Las ciudades revisten una importancia capital a este efecto, ya que en ellas se encuentra la mayor parte de los puestos de trabajo, las empresas y los centros de enseñanza superior y su acción es determinante para lograr la cohesión social. Son los centros del cambio, que se basa en la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento económico."

COMISIÓN EUROPEA (2006): "Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones", COM (2006) 285 final, Bruselas, 13.7.2006, pp.3-4.

b) El modelo IMS: Integrated Management System for regional and urban sustainability:

El proyecto europeo “Managing Urban Europe-25 (MUE-25)” se desarrolló durante el periodo 2005-2008 y en él participaron un total de 25 ciudades y regiones. Fue iniciado y cofinanciado por la Comisión Europea, con un presupuesto de 2,9 meuros, siguiendo las directrices del Acuerdo de Aalborg (2004), en el marco del VI Plan de Acción Ambiental de la EU y de la Carta de Leipzig (2007).

El objetivo del proyecto era mejorar la calidad ambiental y la gestión de la sostenibilidad. Para ello, aprovechando los marcos de actuación procurados por sistemas de gestión ambiental ya existentes (EMAS, ISO 14001 y ecoBUDGET), se rediseñó una metodología de gestión integrada, a partir de un trabajo eminentemente práctico, basado en el entrenamiento y capacitación de las entidades y agentes participantes y en la investigación aplicada.

”The complicated system of cities and regions needs management on various levels. To name but a few, economy, the social sector and personnel are all managed in one way or another. Managing tasks individually and sectorally, however, is most often inefficient and leads to increased workload and weak results. Re-organising and integrating existing practices, plans and strategies under one management system will systemize the work, boost the efficiency and provide a multitude of positive outcomes. It will direct all available resources towards the goals defined and secure the transparency and democracy of decision-making. In the integrated management system (IMS), the effort lost in running several parallel management systems can be turned into sustainability.”⁶¹

Por lo que atañe a nuestra investigación, es importante señalar que el proyecto se refiere explícitamente al “desarrollo sostenible integrado”. A la pregunta de qué debe ser gestionado de forma sostenible sucede una respuesta en clave

⁶¹ *Integrated Management - Towards local and regional sustainability*, p.6, disponible en: <http://www.mue25.net>

relacional: la calidad de vida, las actividades económicas y los recursos naturales (dimensiones social, económica y medioambiental).

El principal resultado de este proyecto fue la definición de un modelo de gestión urbana: **el sistema de gestión integrada (IMS)**. Dicho sistema constituye una herramienta estratégica para mejorar la implementación de la legislación ambiental, la gestión urbana, la comunicación con los *stakeholders*⁶² locales e integrar las distintas políticas municipales en una estrategia coherente. Este modelo de gestión urbana se describe pormenorizadamente a través de un *kit* de herramientas online⁶³, de gran valor y claridad metodológica, que fue presentado en febrero de 2008 en el foro “*Managing a Sustainable Future for Cities and Regions*” (Berlín), con el deseo de que fuese aplicado por las ciudades europeas.

Las características⁶⁴ generales del IMS se concretan en:

- a) Relevancia: trata de satisfacer los aspectos derivados del Acuerdo de Aalborg (2004), así como las necesidades de todos los actores clave del sistema.
- b) Perspectiva funcional: implicación de las autoridades locales, de los ciudadanos y de los agentes económicos.
- c) Cumplimiento legal: de la normativa en materia urbana.
- d) Mejora continua hacia la sostenibilidad: naturaleza cíclica del proceso.
- e) Orientación estratégica: es un mecanismo para informar la toma de decisiones políticas y dar soporte a su implementación.
- f) *Mainstreaming*: el sistema está organizado en torno a la gestión de la ciudad.
- g) Implementación descentralizada: la coordinación es fundamental en el seno de la administración local, pero también en relación a los demás actores participantes en el sistema.

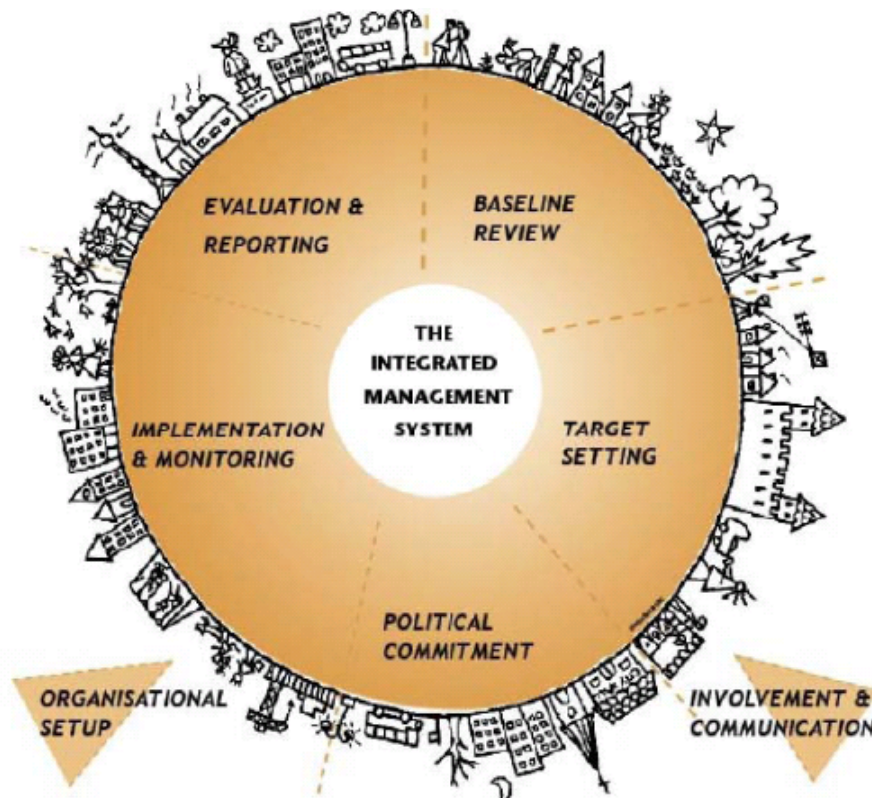
⁶² La definición de *stakeholder* relevante se refiere, en este documento, a todo actor que afecte o sea afectado por un asunto, o que posea información, recursos o experiencia necesaria, o que ostente instrumentos de control de la implementación.

⁶³ <http://www.localmanagement.eu>

⁶⁴ *Guidance paper on Overview of the IMS*, pp. 6-7.

- h) Integración: asegura la integración horizontal a través de varios departamentos y la implicación de los principales agentes de la ciudad.
- i) Inclusión: basada en un proceso de comunicación transparente.
- j) Adaptabilidad: a las peculiaridades de cada ciudad (tamaño, contextos institucionales, etc.)
- k) Complementariedad: incorpora los instrumentos de gestión ambiental preexistentes.
- l) Acumulativo: el sistema se construye a partir de experiencias existentes.
- m) Expansión gradual: las ciudades pueden expandir progresivamente la escala y los objetivos (territorio, actores y temas), para desarrollar todas las dimensiones que incluye el concepto de desarrollo sostenible integrado.

Figura 1.3. Sistema de Gestión Integrada para la sostenibilidad (IMS)



Fuente: Guía online: *Overview of IMS*, p. 8.

El IMS es concebido como un viaje con cinco etapas, que deben ser revisadas anualmente (si bien se recomienda la revisión global el ciclo cada 3-5 años) y que tiene como prerequisites: contar con el apoyo político del Pleno y de la Administración (apropiación del proceso), y una clara cooperación interna (interdepartamental) y externa (con los demás agentes participantes).

Como elementos transversales del sistema considera: la **estructura organizativa** (*Organisational Set up*), articulada sobre los roles de liderazgo, aprobación, coordinación, supervisión e implicación de los *stakeholders*; y la **participación y comunicación** de los distintos agentes (*Involvement & Communication*), aconsejando la definición de reglas transparentes de comunicación y de participación pública. En este sentido, se advierte acerca de la importancia de planear desde el principio quién va a participar (averiguar qué nos puede aportar cada actor) y cómo; así como de la necesidad de una buena gestión organizativa para lograr mantener el liderazgo del gobierno y administración local y la implicación de los distintos agentes en un proyecto común.

El ciclo comienza con la **fase de diagnóstico** (*Baseline Review*), en la que se procede a hacer un análisis del estado de los factores de sostenibilidad de la ciudad, con el objetivo de obtener información e identificar las tendencias y los problemas existentes. A continuación, y como resultado de la etapa anterior, deberá establecerse una lista de temas prioritarios (con sus respectivos indicadores) que conformarán el **programa estratégico** (*Target Setting*) y el plan de acción. En este punto, se insiste en la necesidad de establecer un procedimiento participativo que desemboque en la definición de la visión del futuro de la ciudad, para un horizonte de 10-15 años, así como la asignación de los recursos humanos y económicos y de las tareas.

Seguidamente, el programa estratégico deberá contar el reconocimiento y **apoyo político** (*Political Commitment*), así como de los agentes relevantes del sistema. En todo caso, aquel deberá ser sometido a su aprobación en Pleno (legitimación), pues son los políticos los que finalmente toman las decisiones y establecen las orientaciones de la ciudad. De esta manera, se pone fin a las tres fases preparatorias del ciclo.

A continuación, se da paso a las fases de implementación de las acciones prioritarias (*Implementation & Monitoring*) y evaluación, distinguiendo entre la evaluación de proceso y la de resultados obtenidos (*Evaluation & Reporting*), de manera que los resultados sirvan de base para las decisiones acerca de cómo continuar con el sistema para el siguiente ciclo anual.

En definitiva, el IMS se erige como un mecanismo de coordinación, al tiempo que provee de un marco para el desarrollo de procesos participativos, permitiendo a la administración determinar dónde y cómo servirse de estos procesos para establecer la dirección estratégica de la ciudad: *“The process gives a frame for the work of the city and within this frame it becomes clear how and when to use the different existing tools of a city”*, no obstante, para obtener información precisa acerca de cada una de estas fases, es necesario acudir a las guías online, en las que pueden encontrarse todo tipo de consejos y recomendaciones prácticas para abordar la gestión integrada del desarrollo.

La descripción de estos proyectos nos devuelve a la afirmación de que la UE, en el marco de su Política de Cohesión, apuesta por las ciudades y se propone *“consolidar o recuperar el papel de las ciudades europeas como puntos de integración social y cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible y cimientos de la democracia.”*⁶⁵, para lo que pone en marcha toda una serie de programas y estrategias que ayuden a definir una senda común, tanto desde el punto de vista de los contenidos de las políticas de las ciudades europeas, como desde su gestión. Por ello, consideramos que, sobre todo a partir de 2007, puede hablarse propiamente de la emergencia de una Política Urbana Europea (de facto), basada en el concepto del desarrollo urbano integrado, que ha influido tanto en el contenido de las políticas de las ciudades europeas, como en su forma de gestión.

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA (1999): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*.

De esta manera, concluimos la descripción de los factores contextuales e institucionales que, en nuestra opinión, han contribuido al reforzamiento de la dimensión urbana dentro del espacio local.

A continuación, dejaremos por un momento a un lado Europa, para dirigir la mirada a España. La aproximación a la realidad político-administrativa local en nuestro país servirá para avalar la afirmación de que la percepción de lo urbano está cambiando, en sintonía (al menos en términos de discurso) con los presupuestos que acaban de ser descritos.

1.3 El nuevo localismo en España: repaso del proceso de modernización del gobierno y administración local.

“En España estamos ante una situación de “realidades en busca de teoría”.

Joan Prats i Catalá.

Los cambios descritos en el apartado anterior, han tenido impacto, sin duda, en la realidad española. El propósito de este apartado no es otro que dar cuenta de la evolución y los cambios en los gobiernos locales y en la Administración pública en los últimos años.

Por “nuevo localismo” (Stoker 2004) se entiende el proceso de evolución de la identidad local y de transformación de los procedimientos de toma de decisiones políticas, que tienen como referencia la dimensión local. La emergencia del “discurso localista” queda patente en determinados procesos de negociación política que han tenido lugar en los últimos años, cuyo objetivo es adaptar el marco jurídico institucional español a este nuevo contexto, principalmente en dos sentidos: por una parte, dando mayor visibilidad y autonomía a los entes locales y, por otra, abriendo al ciudadano más canales de participación en el proceso de toma de decisiones políticas, así como en la implementación de las mismas, en su respectiva comunidad.

En este apartado, sin embargo, se hará hincapié en el primero de los sentidos, analizando la situación actual de la realidad política e institucional de los entes locales en España, que nos servirá para entender mejor el contexto político-institucional del estudio de caso español. Para ello serán abordados someramente dos hitos políticos que ponen de manifiesto la consolidación de un “discurso local fuerte”: el *Pacto local* y el proyecto de *Ley básica del Gobierno y de la Administración local*.

1.3.1 El Pacto Local

La autonomía local es concebida como un espacio legal para la libre implementación de las iniciativas municipales y que otorga fundamento jurídico a los procesos de descentralización que se están promoviendo en los últimos años, ante la necesidad de ajustar el marco normativo local a la complejidad del contexto político y social actual.

A la luz del análisis de diversos documentos jurídico-políticos, puede observarse una tendencia de cambio de cultura política y organizativa, que parece apostar por una lógica interactiva, basada en la capacidad de autorregulación de los actores que participan en una comunidad.

Esta centralidad de la autonomía local y su especial relieve en el marco de la reforma que desde hace años ha emprendido el Gobierno (no obstante, paralizada desde el 2006), encuentra una de sus manifestaciones más significativas en el “Pacto Local”, un proceso que arrancó precisamente en Galicia (A Coruña), los días 5 y 6 de octubre de 1993 durante la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias y que, desde el primer momento, se convirtió en una reivindicación de todos los partidos políticos⁶⁶. La Resolución adoptada en dicha asamblea constituye la formalización de una serie de reclamaciones desde el ámbito local con el fin de *“clarificar y redefinir el ámbito competencial de la administración local, desde una perspectiva descentralizadora, y a la luz de los principios de autonomía y subsidiariedad”*, para hacer frente a la insuficiencia competencial y financiera

⁶⁶ En este sentido en las Bases para el Pacto Local del PSOE (1996) se acuerdan los siguientes objetivos:

1. Descentralización territorial de competencias y gastos.
2. Mejora capacidad financiera.
3. Reforzamiento autonomía local, entendida como responsabilidad plena en el ejercicio de sus atribuciones (i.e: introducción elección directa del alcalde).
4. Determinación de su espacio en el contexto organizativo con las demás Administraciones Públicas.
5. Reforzamiento de su posición institucional.

Por su parte el PP elaboró un documento alternativo: Bases para la Negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local.

de los gobiernos locales, pero también para manifestar el rechazo ante la actitud de dominio de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales: *“El Pacto Local ofrece un nuevo escenario a los gobiernos locales, retos y desafíos de diversa índole a los que habrá que hacer frente con diversas medidas:*

- a) Medidas técnicas y organizativas.*
- b) Medidas de defensa de la autonomía local.*
- c) Medidas de fortalecimiento de la democracia y del gobierno local.*

Es en el aspecto técnico y organizativo, en el que los gobiernos locales pueden aplicar herramientas e instrumentos de gestión innovadores, que les permitan alcanzar su fin último: el ejercicio eficaz de sus competencias y la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.”

De esta manera, tal y como puede leerse en este fragmento extraído de la primera de las *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local* (2005)⁶⁷ elaborada por la FEMP, se puede concluir que el Pacto Local abre otra “ventana de oportunidad” que otorga protagonismo a la realidad local, ayudando a que la reforma de su sistema político-administrativo se convierta en uno de los temas centrales de la agenda política, sobre los ejes de la innovación organizativa (flexibilidad y eficiencia), la defensa de la autonomía y el reforzamiento de la democracia local (calidad).

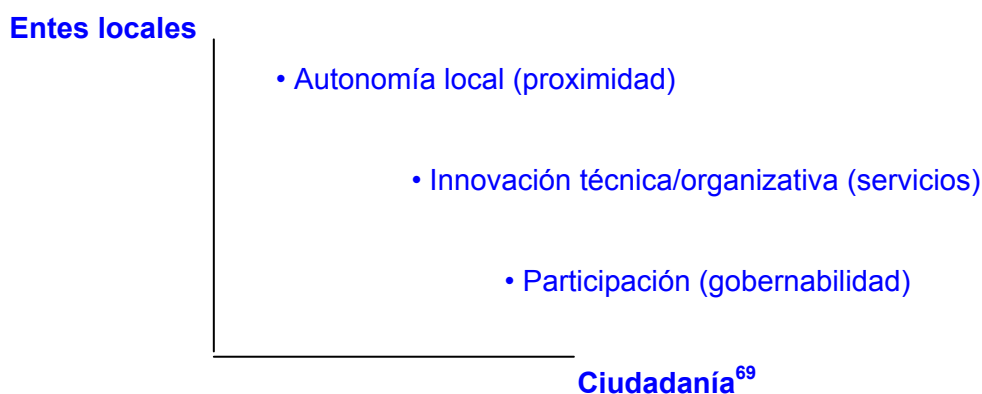
Para ilustrar la visibilidad de este proceso y la percepción del grado de autonomía local, hacemos referencia a la firma del *Pacto Local de Galicia*, en enero de 2006, y al tratamiento que recibe en la prensa local. Así, resulta significativo el siguiente fragmento, en el que se señala que dicho Pacto ha de servir para *“paliar el «raquitismo financiero» y la debilidad de los Ayuntamientos, que hacen que sean «excesivamente dependientes del poder político central»*⁶⁸.

⁶⁷ FEMP (2005): *Guía 1: Marco competencial de las entidades locales: el Pacto local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia en la gestión.*

⁶⁸ **Touriño firma el Pacto Local para acabar con el «raquitismo financiero» municipal**
El presidente de la Xunta, Emilio Pérez Touriño, ha destacado que el Pacto Local contribuirá «a superar las limitaciones históricas» de Galicia y a paliar el «raquitismo financiero» y la

El siguiente cuadro ilustra las coordenadas del debate político en torno a la necesaria reforma de las instituciones locales. Por un lado, emerge un discurso formalista que pone mayor interés en la reforma de las instituciones en aras de una mayor eficiencia y eficacia en la provisión de servicios; y por otro, un discurso más centrado en el ciudadano y en el problema de la crisis de legitimidad de las instituciones.

Gráfico 1.2. Dimensiones de la reforma local y ejes estratégicos



debilidad de los Ayuntamientos, que hacen que sean «excesivamente dependientes del poder político central».

El titular del Ejecutivo gallego y el presidente de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP), el popular Xosé Crespo, han firmado en Santiago el Pacto Local de Galicia en el Hostal de los Reyes Católicos, en un acto al que asistieron diversos conselleiros, entre ellos el de Presidencia, Xosé Luis Méndez Romeu, así como diputados y alcaldes. Tras la firma, Crespo ha destacado que este acuerdo «es el de mayor calado del Estado español» y recordó que fue posible gracias a la unión de las tres federaciones de Ayuntamientos hace ocho años y a «muchos años de trabajo con el anterior Gobierno» -del PP, entre otros motivos. Crespo calificó esta cita de «histórica» para los municipios gallegos y opinó que, pese a que el Pacto «no es la panacea para los problemas del municipalismo», el futuro de Galicia necesita Ayuntamientos independientes que «no estén tutelados, que actúen localmente pero que piensen de forma global».

Los objetivos del Pacto son fortalecer la capacidad financiera de los Ayuntamientos, reorientar las competencias entre la administración local y autonómica, e incrementar la calidad y eficiencia de la prestación de servicios. Disponible en:

http://www.lavozdegalicia.es/buscavoz/ver_resultado.jsp?TEXTO=100000085292&lnk=PACTO_LOCAL (20.01.2006).

⁶⁹ El término “ciudadanía” debe ser relacionado con el de “sociedad civil”. En este eje se ponen de manifiesto los dos sentidos de la reforma a los que se aludía en un principio, tratando de ilustrar cómo determinados temas estratégicos de la reforma local, tienen mayor o menor relevancia según qué actores. En este sentido es ilustrativo el siguiente fragmento: “Hoy, dentro del paradigma postburocrático podemos decir que hay una crisis del modelo clásico garantizador, burocrático y jerárquico de la prestación de servicios públicos, predominando una orientación en la gestión pública no sólo de potestades y de competencias, sino también de

En cualquier caso, sea cual fuere la perspectiva adoptada, los ejes estratégicos de dichos discursos se pueden resumir en alguno de los siguientes aspectos: la cuestión de la autonomía local (como es el caso del Pacto Local), la innovación técnica u organizativa con el discurso de la Nueva Gestión Pública; y por último, el tema de la participación ciudadana (sirve como ejemplo de esta filosofía la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, *de Medidas para la modernización del gobierno local*).

El compromiso con el desarrollo de la dimensión política y competencial de las corporaciones locales es fundamental por una exigencia del contexto contemporáneo, por ser estas las instituciones más próximas a los ciudadanos y el espacio en el que, en principio, es más fácil implicar a los distintos actores y obtener resultados visibles. Este compromiso se sustenta en los principios constitucionales de autonomía local y subsidiariedad, que implican que la competencia pública deberá ser ejercida por la Administración más cercana al ciudadano, en la medida en que tenga la capacidad para hacerlo, tal y como se recoge en la Carta Europea de Autonomía Local (ratificada por España en 1988), que ha acabado siendo el referente ideológico, político y jurídico de este proceso político: *“La pertenencia a la Unión Europea postula pues, una nueva articulación y distribución territorial del poder político y administrativo, en el que los gobiernos locales tendrán mayor protagonismo, y ejecutarán de forma propia y/o delegada más servicios y políticas públicas; y en particular para aplicar eficazmente el principio de subsidiariedad.”* (Canales Aliende 1999: 113 y 116).

recursos y resultados. El concepto jurídico del “interés público” determinante de la atribución competencial, heredado del modelo francés, está en cuestión por su carácter retórico y abstracto; señalándose, a sensu contrario, que lo más importante es lo que los ciudadanos quieren y valoran, imperando una concepción y una orientación del servicio público hacia el ciudadano [...]” (Canales Aliende 1999: 260).

1.3.2 La nueva Ley de Reforma del Gobierno y de la Administración Local

En 1999 quedan concretadas en el Pacto Local las medidas para el desarrollo del gobierno local, incluidas en la Ley 11/1999, de 21 de abril, que introdujo reformas en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local. A partir de este momento, el cronograma de reformas que afectan al ámbito local quedaría como sigue:

- a) Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local 57/2003. Ley de Grandes Ciudades.
- b) Julio 2005: Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local.
- c) Noviembre 2005: entrega del borrador del Anteproyecto.
- d) Enero de 2006: Pacto Local en Galicia.

A continuación desarrollaremos dos hitos institucionales concretos: la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, 57/2003, (Ley de Grandes Ciudades), y el Borrador del Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local.

a) Ley de Grandes Ciudades (Ley 57/2003)

El primer “producto normativo” que hace referencia directa a la realidad urbana y que trata de avanzar en la reforma del sistema político-administrativo local es la llamada “Ley de Grandes Ciudades” (2003), que en su Exposición de Motivos establece lo siguiente: *“La LRBRL se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas: el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte*

de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme.”

Se trata de una ley con vocación gerencialista y que trata de lograr mayores cotas de participación. Se produce una clara separación de funciones entre el Pleno (órgano deliberante, que adopta las grandes decisiones estratégicas-gestión y ejerce las funciones de control al ejecutivo) y el Ejecutivo municipal (Junta de Gobierno local, nombrada por el alcalde), que ostenta funciones ejecutivas y gestoras. Llama la atención la posibilidad de que hasta la mitad de los miembros de este ejecutivo no sean miembros electos, lo que permite delegar ciertas funciones en el personal directivo, por tanto, en personas que no son concejales. Se trata de una Junta de gobierno fuerte que sustituye a la anterior Comisión de gobierno y que reduce las atribuciones gestoras-ejecutivas del alcalde (si bien hay que recordar que el alcalde puede cesar a sus miembros libremente).

Asimismo, se regula la existencia de un *Consejo Social de la Ciudad* (art.131), que se presenta como el órgano que define las grandes estrategias y actuaciones urbanas⁷⁰. En él participan actores económicos, sociales y profesionales. También, se prevé un *Órgano de Defensa de los Vecinos* que recoja sus quejas y sugerencias y la creación de un *Observatorio Urbano*: encargado del seguimiento de la calidad de vida urbana. Por último, se introducen por primera vez instrumentos como el “*benchmarking*” en nuestro régimen local.

⁷⁰ La ley 57/2003 tiene especial relevancia para la investigación porque Santiago de Compostela se ha acogido a su régimen. Lo interesante de esta ley, para el caso estudiado, son los órganos de nueva creación, a los que se hace referencia en el proceso de planificación estratégica de esta ciudad. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de la ciudad (creado en 2005) o el observatorio urbano (hay referencias a este órgano en el seno del Consorcio de Santiago, no obstante, desconocemos su composición, sus tareas y trabajo).

b) Proyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local⁷¹

El proceso de reforma del Gobierno y de la Administración local cobra especial atención a partir de 2004 y sus objetivos esenciales se concretan en:

1. Mejorar la calidad de los servicios municipales.
2. Garantizar las competencias y autonomía de los municipios.
3. Reforzar la democracia local.

Con esta finalidad, durante los años 2005 y 2006, se empieza a trabajar intensamente, con el deseo de que la nueva ley del Gobierno y Administración local entrase en vigor en 2007. El 9 de mayo de 2005, el entonces ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, compareció ante la Comisión de Entidades Locales del Senado⁷² para describir la intención de proceder a una necesaria reforma del sistema político-administrativo local y en julio de 2005 queda listo el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, que recogía el “espíritu” de la reforma, y que pretendía inaugurar una nueva etapa en el proceso de modernización de los Gobiernos locales en España.

“El Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local recoge propuestas y aportaciones de los distintos sectores afectados de cara a la elaboración de la próxima Ley del Gobierno y de la Administración Local. El 27 de julio de 2004, se constituía la Comisión de Expertos para elaborar este Libro Blanco. Cinco meses después, el 10 de enero, se presentaba el primer borrador, con el que se abría el debate sobre el mismo a fin de que cualquier interesado, y en particular Entidades Locales y Comunidades Autónomas, pudieran realizar las aportaciones que estimaran convenientes, dentro de un proceso participativo, para una reelaboración

⁷¹ “El pasado 29 de noviembre de 2005, el Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, hizo entrega al Presidente de la FEMP, Francisco Vázquez, del borrador del Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local, que contiene las reformas que definirán el “Estatuto Municipal” en los próximos años. La nueva Ley fijará, por primera vez, las competencias municipales, definirá el modelo de Entidades Intermunicipales y establecerá nuevas bases de organización y funcionamiento de las Entidades Locales. El texto articulado entregado al Presidente de la FEMP será aprobado por el Gobierno que lo remitirá a las Cortes Generales para su aprobación, con el fin de que la reforma del gobierno local pueda ser de aplicación en el próximo mandato de las Instituciones Locales, en 2007.” No obstante este proceso está paralizado.

FEMP (2006): “La ley del gobierno y la administración local”, *Carta Local*, nº 177, pp. 8 ss.

⁷² MINISTERIO AA.PP (2005): “El Libro blanco sobre la reforma del gobierno local en España: balances y perspectivas” (Comparecencia de Jordi Sevilla ante la Comisión de Entidades Locales del Senado).

de dicho Libro. Transcurrido el período de debate se aprueba ahora la versión definitiva del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local que se envía a las Comisiones parlamentarias de Administraciones Públicas del Congreso y de Entidades Locales del Senado, cumpliendo así el compromiso asumido ante las mismas.

El Libro Blanco hace un análisis detallado en las siguientes materias:

- La garantía constitucional de la autonomía local
- El desarrollo normativo del Régimen Local
- La dimensión financiera de la autonomía local
- Las competencias y servicios locales
- Las estructuras territoriales del Gobierno Local (Provincia)
- El sistema del Gobierno Local
- La gestión de los servicios y bienes públicos

Asimismo, el Libro Blanco incluye un análisis de las relaciones intergubernamentales incluyendo los principios de cooperación y coordinación así como la cooperación local en el ámbito internacional.”

El 29 de noviembre se hizo entrega del Borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, quedando elaborado dicho documento en mayo de 2006, estadio en el que ha quedado actualmente aparcado el proceso.

Este esfuerzo normativo, a pesar de que actualmente esté estancado -bien sea por falta de consensos o por las implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica-, viene a ser un hecho más que ilustra el contexto en el que se inserta nuestro objeto de estudio. Un contexto donde lo local, lo político y lo posburocrático cobran protagonismo.

De la lectura de los apartados anteriores, se desprende no sólo que se está asistiendo a un reforzamiento de la dimensión urbana, sino también a un proceso de consolidación de una Política Urbana Europea sobre la base del concepto de desarrollo urbano integrado, que genera una fuerza centrípeta hacia un determinado estilo de política (gobernanza urbana) y hacia la estandarización de la gestión de las ciudades europeas (gestión estratégica),

cuyo ejemplo más reciente se concreta en el modelo IMS o sistema de gestión integrada hacia la sostenibilidad local (2008).

De esta manera, se ha pretendido resaltar la centralidad de lo urbano como un espacio político cualificado dentro de este “nuevo localismo”, que es lo que hemos denominado “urbalismo”. Esta formulación es deudora de los trabajos de J. Borja y M. Castells (1999), que entienden las ciudades como actores políticos y a sus Ayuntamientos como los promotores de proyectos políticos para hacer frente a los retos que plantea la globalización, en clave sostenible.

En esta línea de pensamiento, J. Subirats añade: *“Pensar localmente, actuar globalmente”. Desde este planteamiento se pretende enfatizar, en primer lugar, que lo local conforma un ámbito coherente en sí mismo y que, por lo tanto, reclama que sea pensado como tal. Lo local no aparece por derivación, sino que debe definirse a través de modelos políticos de ciudad. En segundo lugar, para actuar sobre este espacio local las fuerzas locales son efectivamente insuficientes y, por tanto, han de articularse instrumentos de cooperación que sumen los recursos y los esfuerzos de un conjunto cada vez más amplio de actores, tanto intra como extramunicipales”* (Subirats 1999: 67).

De esta manera se pretende justificar el porqué de la elección del escenario de la ciudad y, más en concreto, de la gobernanza urbana, como paradigma de referencia de la presente investigación.

El cambio en las formas de organización social y económica tiene una gran influencia en las expectativas y en la conformación de la realidad urbana y sienta, de esta manera, las bases de una reflexión acerca de cuál debe ser el contenido de las políticas locales y la mejor forma de gestión. En este sentido, un repaso a la evolución de la ciudad nos ayuda a ilustrar cómo el contexto ha determinado la transformación de las políticas urbanas.

El seguimiento de esta evolución lleva a hablar de varias “revoluciones urbanas”. La primera de estas revoluciones hace referencia a los asentamientos urbanos preindustriales, caracterizados por la concentración, la diversidad social y de usos y con flujos de conexión con otras ciudades a través

del comercio. La segunda llega con la “revolución industrial”, que transforma el urbanismo de las ciudades, obligándolas a plegarse a las necesidades del modelo económico, es la era de la producción en masa y de las aglomeraciones: nace la disciplina urbanística y el uso de nuevos materiales que permiten construir en vertical. En esta ciudad industrial *“el transporte y la movilidad son claves para que la ciudad funcione. Los obreros necesitan acudir a la fábrica. El lugar de trabajo y el de residencia comienzan a estar cada vez más y más lejos. Así que esta ciudad industrial que, como hemos visto, es una ciudad planificada tiene que tener espacio en sus avenidas para el transporte público. El ferrocarril se domestica y surge el tranvía. Londres crea el “tube”, un tubo bajo tierra; el primer metro del mundo”* (Seisdedos 2007: 11).

En el contexto urbano empieza a percibirse, de forma palmaria, la necesidad de redefinir el Estado de bienestar para asegurar la cohesión social. De esta manera, los servicios sociales se convierten uno de los rasgos definidores de la ciudad, que junto a la democratización y la sofisticación del espacio público facilitan la consolidación de la “era de los valores”, que marcan el comienzo de la “tercera revolución”. La “cuarta revolución” es la de la postmetrópolis⁷³ (Soja 2005), la ciudad postmoderna, globalizada, compleja, líquida (parafraseando a Z. Bauman), que viene definida por la dispersión y la baja densidad, la segregación espacial y “guetización” de las comunidades, el colapso del sistema de transporte y la insostenibilidad medioambiental.

No obstante, a pesar de la descripción de Soja, lo cierto es que también cobran cada vez más importancia medidas dirigidas a aumentar el atractivo de las

⁷³ “E. Soja desarrolla el término Postmetrópolis siguiendo seis discursos que aluden a fenómenos socioeconómicos que confluyen en la metrópolis postmoderna: el discurso de la reestructuración económica, donde Postmetrópolis se presenta como un espacio de producción cuyos hilos penetran cada una de las fibras de la ciudad; el discurso de globalización del capital, el trabajo y la cultura, donde Postmetrópolis aparece como una Cosmópolis tremendamente heterogénea; el discurso de la reestructuración del espacio urbano, donde Postmetrópolis sufre procesos combinados de descentralización y centralización; el discurso de lo social, donde Postmetrópolis se fractaliza, fragmentada y polarizada; y, finalmente, dos últimos discursos que proyectan esta reflexión sobre la que Soja considera la Postmetrópolis por excelencia: Los Ángeles”. <http://www.tributosurbanos.es/terminos/postmetropolis/>

(*) El [Centro Andaluz de Arte Contemporáneo](#) ha desarrollado durante el año 2006 el programa **Atributos Urbanos** con el que propone generar un marco de reflexión y debate entorno a la ciudad contemporánea.

ciudades para generar desarrollo y cohesión social, así como la promoción de una economía creativa, basada en el conocimiento y en la innovación. Se reflexiona acerca de la ciudad compacta como modelo urbanístico, el aprovechamiento de las TICs para participar en el espacio urbano y ganar legitimidad y en cómo mejorar los sistemas de transporte para que la ciudad y los ciudadanos fluyan en este “espacio líquido”.

La red⁷⁴ desvela que el aprendizaje continuo y la confianza son el secreto que subyace a la cooperación y una nueva forma de gestión despunta, en el marco de la gobernanza urbana, respondiendo a los desafíos de la realidad urbana. El cambio se ha convertido, de esta manera, en el elemento clave de la política y gestión contemporáneas. En estos momentos, más que nunca, es necesaria una gestión integrada de la complejidad y del desarrollo.

Este capítulo comenzaba planteando la hipótesis de que a partir de la década de los noventa se produce un reforzamiento de la dimensión urbana y que dicho reforzamiento corre paralelo la progresiva consolidación del concepto de “desarrollo sostenible” en las sociedades europeas. Con el transcurso del tiempo, las iniciativas comunitarias reflejan en sus textos la idea de que el desarrollo sostenible debe “gestionarse” desde lo local, siendo así que a partir de 1994, con los programas URBAN, se perfecciona la comunión entre ambos idearios: lo local y lo sostenible.

El análisis de la evolución de estos procesos sirve, por tanto, para corroborar la primera hipótesis, que no viene a ser más que una hipótesis de contexto, útil para situar los procesos objeto de estudio en las dos ciudades que se analizan en esta investigación. En definitiva, dicha hipótesis no es más que una llamada de atención, que pone de manifiesto la centralidad de la ciudad como espacio político: el reforzamiento de las ciudades como actores políticos y como espacios de referencia de desarrollo, justificando nuestro interés por los temas urbanos.

⁷⁴ El neologismo “coopetencia” (Nalebuff, B. y A. Brandenburger 1997) ilustra perfectamente uno de los mensajes contradictorios de nuestro tiempo: la necesaria tensión cooperación-competencia. Surge así esta palabra, que pone de manifiesto que si bien es necesario competir en un mundo globalizado, al mismo tiempo es preciso cooperar para lograr mejorar la posición en este mismo escenario.

La intención de este capítulo no es otra que la de constatar que la era del “urbanismo” ha dado comienzo y que, en este contexto, resulta de interés detenerse en el análisis del desarrollo de la política urbana, atendiendo tanto a su contenido como a la forma de gestión. Como hemos venido repitiendo, el concepto clave será el “desarrollo urbano integrado”, pues nos transporta a un estilo de gobierno y de gestión “de la contingencia”, flexible, participado pero, sobre todo, a una gestión estratégica e integrada. La Carta de Leipzig es determinante en cuanto al objetivo: *“Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes y en las que se viva bien”*.

Capítulo 2

**El gobierno de las ciudades en el contexto
de la gobernanza.**

Una vez descrito el contexto en el que se enmarca nuestra investigación, desarrollados los argumentos que ponen de manifiesto la singularidad de lo urbano y expuesta la hipótesis de la europeización de las agendas y forma de gestión urbana sobre la base del concepto del desarrollo integrado; nos centraremos en la morfología de la política urbana.

El presente capítulo se articula en torno a la segunda de las teorías interpretativas que se desprendían del Informe del IGOP/UAB (1999), esto es, la “repolitización del Ámbito Local”⁷⁵, que apunta a la **transformación de las tradicionales Administraciones locales** (orientadas a la prestación de servicios) **en auténticos gobiernos locales** (orientados a la toma de decisiones políticas). Esta repolitización se enmarca en un contexto de recuperación de los valores cívicos y de compromiso con la *res pública*. Por ello, el referente deontológico será el (neo)republicanismo cívico.

El contenido del capítulo se centrará, por tanto, en la dimensión “política”, atendiendo al papel de los poderes públicos en este contexto y al análisis del proceso de formulación de la agenda urbana; y se articulará en torno a dos ejes: en primer lugar, el desarrollo del marco teórico (enfoques de análisis: las políticas públicas, la gobernanza urbana y la democracia cooperativa) de la presente investigación; y en segundo lugar, el análisis del contenido de la agenda urbana, tomando en consideración la hipótesis de que la UE promueve, a través de acciones institucionales precisas, ayudada de otros factores de contexto, unos contenidos y una forma de gestión determinadas, que facilitan la convergencia de los sistemas urbanos en Europa.

⁷⁵ Esta tesis interpretativa encaja muy bien con el objeto de estudio de nuestra investigación, centrada en los procesos de desarrollo urbano, entre los que se encuentran los procesos de planificación estratégica. La “centralización estratégica” constituye una herramienta política para orientarnos en entornos inciertos y dinámicos, que exige visión a largo plazo y compromiso entre los distintos agentes implicados: “*La proliferación de planes estratégicos durante la segunda mitad de los años ochenta no es más que la manifestación de la necesidad de repolitizar los gobiernos locales.*” (IGOP/UAB 1999: 12).

2.1. Aproximación a los enfoques de análisis teórico.

2.1.1 Enfoque de las políticas públicas.

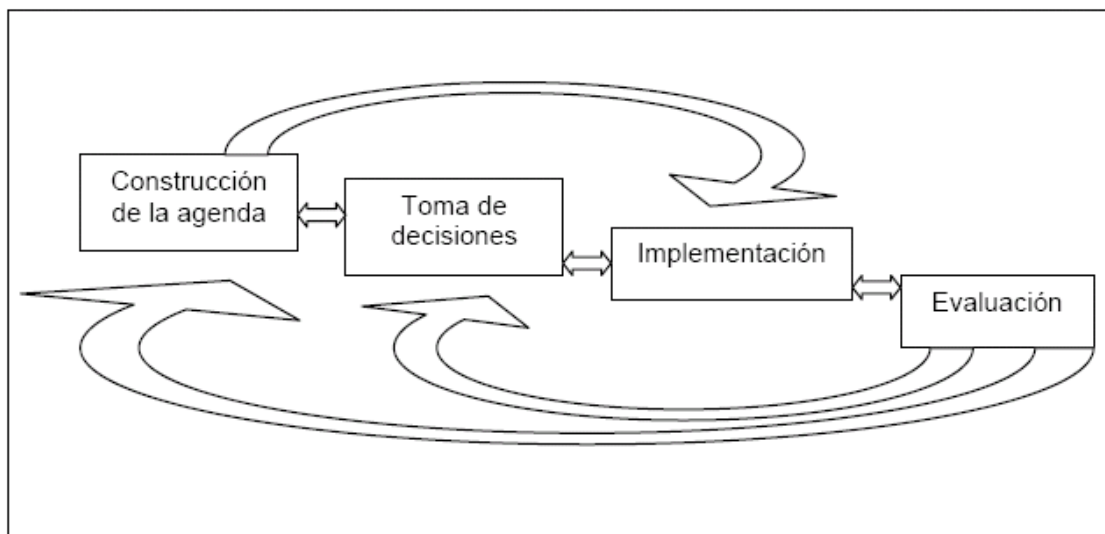
El término “política pública” (*policy*) tiene varias acepciones, si bien se entiende como un proceso decisional y de implementación, que puede consistir en lo que se está haciendo, pero también en lo que no se está haciendo, y que ha sido necesariamente “*generado, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.*” (Pérez Sánchez 2005: 53).

Lo interesante del análisis de políticas públicas (*Policy analysis*) es que proporciona herramientas analíticas para tratar de explicar qué hacen los gobiernos, por qué, cómo y con qué resultados (Dye 1992). Asimismo, destaca su carácter contextual y multidisciplinar: “*el análisis de las políticas públicas está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva*” (Sánchez Pérez 2005: 71).

El modelo de fases del *policy process*, más normativo que real (Sabatier 1999)⁷⁶, ha servido de base para ordenar el análisis en el transcurso de nuestra investigación, si bien hay que advertir que las acciones urbanas estudiadas oscilan aún entre la fase de toma de decisiones y la fase de implementación.

⁷⁶ Sabatier (1999) señala que los procesos de políticas públicas son desordenados y superpuestos, de manera que no hay un orden sucesivo entre fases. En relación a esta cuestión, M. Grau cita a DeLeon (1999), quien “*puntualiza alguna de las (críticas) formuladas por Sabatier a partir de estas premisas: en primer lugar, el esquema de fases se planteó como una herramienta analítica y no como una teoría del proceso de políticas. Aunque es cierto que este esquema no explica porqués, sí sirve para entender y describir “cómo”, es decir, la manera en que funcionan los procesos de definición, elaboración y puesta en marcha de políticas.*” (Grau, M. y A. Mateos 2002: 49).

Figura 2.1. Fases del proceso de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier.

Entre las distintas variedades de análisis de políticas públicas, se encuentran estudios centrados en los siguientes aspectos:

- El contenido de las políticas: explicación del origen y desarrollo de políticas concretas, tomando un caso de referencia y estudiando cómo nació la política, cómo se implementó y los resultados alcanzados.
- El proceso de las políticas: análisis de cómo un tema pasa a ser una política, haciendo hincapié en el estudio de los distintos factores que influyen en la formulación de políticas.
- Mejora del proceso de políticas: búsqueda de la mejora del sistema de formulación de políticas, tratando de analizar la distribución de funciones, los recursos asignados, la planificación, etc.

Aunque nuestra investigación se detiene en el análisis del proceso, lo cierto es que también explora elementos de las otras dos dimensiones de análisis.

Tabla 2.1. Objetivos de *policy analysis* y fases del proceso analizadas

Tipo de <i>policy analysis</i> centrado en:	Objetivo	Cómo	Fase del <i>policy process</i>
CONTENIDO	- Explicación del origen y desarrollo de políticas concretas.	- Análisis de cómo nació la política, como se implantó y de los resultados.	• CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA. • TOMA DE DECISIÓN.
PROCESO	- Cómo un tema pasa a formar parte de la agenda. - Cómo se desarrolla el proceso. - Qué resultados se obtienen.	- Análisis de la agenda (sistémica y política) y de los actores (<i>agenda setters</i>). - Análisis de la construcción y desarrollo del proceso.	• CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA. • TOMA DE DECISIÓN. • IMPLEMENTACIÓN. • EVALUACIÓN.
MEJORA	- Cómo mejorar el sistema de formulación de políticas.	Análisis de la planificación, de la distribución de funciones, de los recursos asignados (infraestructura humana, organizativa, material y financiera).	• TOMA DE DECISIÓN. • IMPLEMENTACIÓN. • EVALUACIÓN

Fuente: elaboración propia.

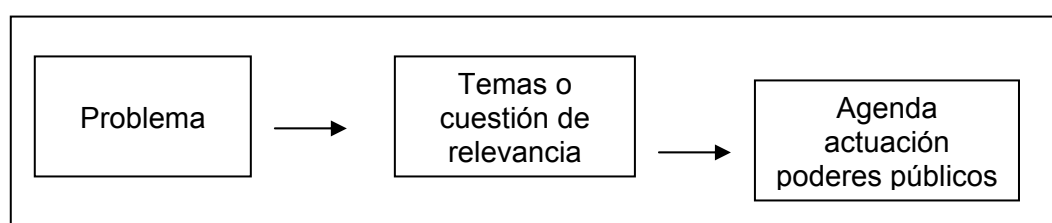
En la siguiente tabla se concretan las distintas perspectivas analíticas que aparecen en la investigación sobre políticas públicas, entendiendo que éstas son la variable dependiente:

Tabla 2.2. Perspectivas analíticas sobre la variable dependiente

PERSPECTIVA DE ANÁLISIS	CONCEPTO CLAVE	VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
<ul style="list-style-type: none"> • Neoinstitucional • Nueva Gestión Pública (NGP) 	Instituciones Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones • Cultura organizativa • Comunicación 	POLÍTICA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Pluralismo • Elitismo • R. Intergub. (RIG) • Análisis de Redes • <i>Policy Style</i> 	Poder (capacidad de influencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de actores • Interacciones • Liderazgo 	
<ul style="list-style-type: none"> • Neomarxismo 	Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Factores sociales • Factores económicos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Elección racional • Economía política 	Individuo	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencias individuales 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy Coalition Framework</i>⁶⁵ (ACF) 	Conocimiento Ideas	<ul style="list-style-type: none"> • Coaliciones de promotores de determinadas ideas 	

Fuente: elaboración propia.

Tomando como referencia el esquema de las fases del *policy* process, el primer estadio del análisis sería la **construcción del problema y formulación de la agenda**:

Figura 2.2. Proceso formación agenda institucional

Fuente: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Subirats 1994: 53).

En primer lugar, se parte de la premisa de que los problemas son contruidos, de manera que la investigación debe dirigirse a averiguar de dónde proviene la “inspiración” para gestionar lo local en un sentido particular y conforme a un determinado programa de contenidos (la dirección la establece la hipótesis H2).

Por construcción de la agenda se entiende el proceso a través del que un asunto llama la atención del gobierno, de ahí que sea necesario identificar quiénes son los *agenda setters* y los factores que han contribuido a ello. En el transcurso de nuestra investigación, la Comisión Europea aparece como un actor relevante en el proceso de construcción de la llamada “agenda urbana”.

Al considerar la cuestión de la formación de la agenda en un sistema local concreto, hay que detenerse en la valoración de las siguientes cuestiones (Subirats 1994: 56):

- ♦ Los hechos: su importancia, cantidad de gente afectada, grado de conciencia, permanencia en el tiempo, etc.
- ♦ Organización de los grupos: que deben participar, cuál es su estructura interna, quién lidera, relaciones, etc.
- ♦ La problemática de la representación: relación entre los sectores afectados y los mecanismos de relación política.
- ♦ Estructura decisoria: relación entre los sectores afectados y los actores relevantes en la formación de la agenda, tipo de negociación, etc.
- ♦ Tradición o capacidad de respuesta del sistema: respecto del problema planteado.
- ♦ Liderazgo: determinación de los líderes del proceso, de su capacidad de movilización, de su autoridad, etc.

El análisis de estas cuestiones lleva a distinguir dos tipos de agenda básicos. Por un lado está la llamada *agenda sistémica*, o también conyuntural, que incorpora los temas que preocupan a los ciudadanos y a la sociedad en general. Por el otro, está la *agenda política o institucional*, que se define como “el conjunto de asuntos aceptados para su consideración seria y activa por

parte de los encargados de tomar decisiones” (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos 2005: 121). En relación a esta cuestión es importante tener en cuenta los hitos institucionales que han sido desarrollados en el apartado anterior, tanto a nivel comunitario (los esfuerzos por construir una Política Urbana Europea), como nacional (p.e: Proyecto de Ley de Reforma del Gobierno y de la Administración Local 2005).

La decisión de que un tema pase a formar parte de la agenda depende de muchos factores y se caracteriza por ser un proceso no estructurado. En este sentido, Kingdon (1995) aporta una herramienta conceptual: “*policy window*” de gran utilidad. Esta “ventana de oportunidad” se abre en el momento en que convergen tres factores, que son: a) el reconocimiento social de un problema, b) que la Administración proponga una solución al mismo y c) que se produzcan una serie de cambios políticos que fuercen la toma de una decisión por parte del Gobierno. Asimismo, deben concurrir los siguientes elementos para que las ideas prosperen en la agenda: a) factibilidad técnica, b) compatibilidad con los valores del especialista, c) coste razonable y d) receptividad por parte de los decidores públicos (Ballart y Ramió 2000: 514).

Por último, en el proceso de formulación de políticas, deben tomarse en consideración tres variables que influyen para que una propuesta prospere o no, así como en la forma en que va a ser desarrollada. En primer lugar, el clima político, al que Kingdon otorgaba una gran importancia; en segundo lugar, la organización de los intereses en torno a una política (grado de consenso, articulación del interés, etc.) y, por último, la renovación del personal político y de la Administración (cambio de criterios).

En el siguiente cuadro se recogen algunos de los factores que influyen en la consideración de un *issue*:

Tabla 2.3. Factores influyentes en la construcción de la agenda

Situación de crisis	Consecuencia de una situación de hecho concreto o de un periodo de crisis (i.e: catástrofes)
Implicación emocional	El objetivo es “despertar la sensibilidad del gran público”.
Población afectada	Cuanto mayor sea el segmento afectado, mayores posibilidades de introducirse en la agenda.
Acción de los grupos de interés	Son los <i>agenda setters</i> que, organizados, logran transmitir sus demandas y preferencias (i.e: elites políticas).
Medios de comunicación	La aparición en los medios de comunicación de un tema le otorga visibilidad y es indicador del grado de reconocimiento ⁶⁶ .
Ciclo político	Hay momentos del ciclo en los que hay mayor “permeabilidad” o sensibilidad hacia las demandas sociales (i.e: período de campaña electoral ⁶⁷ , procesos internacionales, etc.)
Tradición y cultura	Son los valores ⁶⁸ dominantes en una sociedad y las inercias culturales o institucionales (i.e: el cambio de valores, desarrollo de la ciencia, nuevas normas o programas, etc.)

Fuente: elaboración propia a partir de Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos (2005: 205).

La consideración de estos elementos ha sido de gran utilidad para observar, en nuestro caso, el tránsito entre agendas del *issue* “desarrollo local”, si bien con cautelas, pues hay que tener presente que *“el hecho de que un problema pase a la agenda gubernamental no supone que finalmente se elabore una política pública encaminada a solucionarlo. Los problemas pueden disiparse, es decir, entran en la agenda pero acaban desapareciendo si se decide no actuar (políticas de no acción) o pueden no recibir la atención adecuada y dejar que pase el tiempo (políticas de no decisión). Todo ello por la pérdida del interés del tema, la escasez de recursos de la administración, la entrada de nuevas cuestiones prioritarias, etc.”* (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos 2005: 122).

Para avanzar en el análisis de las políticas públicas es importante tener en cuenta los **tipos de actores** que pueden participar en el proceso. El primer grupo de actores son, por definición, los actores gubernamentales. El grupo de actores no gubernamentales, tal y como puede verse en la siguiente tabla, resulta variado:

Tabla 2.4. Actores implicados en el *policy process*

Actores GUBERNAEMTALES	GOBIERNO LOCAL	ADMINISTRACIÓN LOCAL	FORMAS MIXTAS (partenariados)
	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de otros niveles de gobierno. • Áreas de gobierno y concejalías implicadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato burocrático. • Personal de gestión. • Órganos <i>ad hoc</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas públicas. • Consorcios. • Patronatos. • Fundaciones.
Actores NO GUBERNAEMTALES	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones (promotoras de intereses colectivos): sindicatos, asociaciones empresariales, partidos políticos, movimientos sociales, etc. • Empresas. • Tercer sector: ONGs, asociaciones de voluntarios, etc. • Expertos (con mayor protagonismo a medida que los temas a tratar se vuelven más complejos y aumenta la incertidumbre (<i>think tanks</i>, consultoras). • Medios de comunicación: cumplen una función estratégica en el establecimiento de la agenda pública. • Ciudadanos: influyentes y especialmente activos. 		

Fuente: elaboración propia, a partir de Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos (2005).

En esta investigación, hay que advertir que la elaboración de un mapa de actores implicados en los procesos estudiados, con el objetivo de conocer sus contribuciones y percepciones, ha sido especialmente complicada en el caso de Santiago de Compostela, dada la poca documentación disponible y la imprecisión de la información. Por ello, se siguió una estrategia de “bola de nieve”, mediante entrevistas, para obtener nuevas referencias de actores.

Lo interesante de un análisis centrado en los actores es que permite preguntarse acerca de las motivaciones que tuvieron cada uno de ellos para participar en el proceso, obtener datos acerca de su capacidad real de influencia⁷⁷, y sobre todo, plantearse en qué medida el resultado de los

⁷⁷ La capacidad de influencia se puede medir considerando el grado de control sobre los recursos y la identificación de los recursos efectivos (económicos, información, recursos humanos, organización, capital relacional, autoridad, etc).

procesos depende de la agencia de actores⁷⁸ (Blanco 2004). Esta idea conecta con el debate académico acerca de si el resultado depende del comportamiento estratégico de los actores o si, por el contrario, éstos están condicionados por el marco institucional, entendiendo por tal: el conjunto de normas y valores dominantes en el que actúan.

Asimismo, la capacidad y la motivación son considerados requisitos necesarios para la participación (Real Dato 2005: 91). De hecho, el factor (des)motivación es una de las variables intervinientes en el éxito/fracaso de los procesos, estando profundamente vinculada a la variable de liderazgo y al abandono de los procesos por falta de implementación de los acuerdos. En palabras de este autor: *“La perspectiva aquí es, por tanto, favorable a las visiones agenciales del proceso político: el actor ha de tener la voluntad de afectar a las políticas públicas”*.

Desde la Teoría política, en el análisis de una política pública hay que destacar, por tanto, el impacto que ha tenido la literatura neoinstitucionalista⁷⁹, a finales de la década de los ochenta, con el modelo del *Garbage Can*⁸⁰ o, en la década de los noventa, con la propuesta del institucionalismo centrado en actores (Scharpf 1997). También destacamos su estrecha conexión con los estudios sobre europeización (*path dependence*). El concepto central es de “institución”, que es entendida como un conjunto de reglas y rutinas que orientan las relaciones, los roles de los agentes y las situaciones que de ellas se derivan.

⁷⁸ La agencia de actores aparece como variable determinante según se desprende de la tesis doctoral de Ismael Blanco (2004): *Polítiques de regeneració urbana de Barcelona. Els casos del Raval i de la Trinitat Nova*.

⁷⁹ *“The different theoretical variants are grouped into sociological institutionlists, focusing on normative and cultural institutions that establish a “logic of appropriateness” for human behaviour, the rational-choice institutionalists, focusing on strategic, goal-oriented behaviour within institutional limits, and historical institutionalists, borrowing somewhat eclectically from the other two schools though with a special appreciation of the influence of history on present-day policy-making.”* (Knill 2001: 20).

⁸⁰ Modelo “Cubo de Basura”: J.G. March y J.P.Olsen (1976), llegaron a la conclusión de que la casualidad es un factor determinante y explicativo del proceso de toma de decisiones. Según estos autores, la decisión es fruto de la casualidad y de la interacción entre los actores, los medios y los objetivos. Este modelo cobra especial importancia en entornos decisionales complejos, con alto grado de incertidumbre y en los que participan varios actores.

Al análisis institucional subyacen, tradicionalmente, dos perspectivas: una basada en las instituciones (*institution-based*), en la que la unidad de análisis son las organizaciones y las instituciones; y otra basada en los actores (*agency-based*), en la que la unidad de análisis son los individuos y sus preferencias.

El llamado “giro institucionalista”, que se produce a finales de la década de los ochenta, *“volverá a situar a las ideas en el centro de la escena. Las ideas, entendidas como construcciones cognitivas, serían claves para explicar el origen de determinadas preferencias de los actores, el seguimiento por parte de estos de alternativas de acción concretas, el funcionamiento de las instituciones o el resultado de las políticas puestas en marcha”* (Real Dato 2005: 95). La principal consecuencia de este giro es que empieza a darse importancia a la “dimensión argumentativa” de las políticas públicas (Majone 1997) y al *policy learning*, al asumir que de la actividad de “convencer” proviene el aprendizaje, lo que nos lleva a centrar la atención en la toma de decisiones.

La **toma de decisiones** está profundamente conectada a la reflexión en torno a la democracia (especialmente en lo referido a la participación de los ciudadanos). En este sentido, el espacio local se presenta como un escenario idóneo para experimentar con nuevas formas de participación en el marco de las políticas urbanas, que otorgan la oportunidad de que diversos actores, públicos y privados, participen en el proceso de toma de decisiones. No obstante, esta variedad de actores complica mucho más el escenario para la formulación de la decisión, porque cada uno de los participantes está sometido a sus propios valores y limitaciones. Algunas de ellas se concretan en la siguiente tabla:

Tabla 2.5. Limitaciones a la racionalidad en la toma de decisiones

LIMITACIONES	Psicológicas del decidor	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de conocimiento. • Liderazgo
	Organizativas	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional (determinación de funciones/objetivos, responsabilidades, comunicación, etc.) • Cultura de la organización. • Personal. • Forma de gestión.
	Costes	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de recursos: información, personal, material y recursos económicos.
	Valores/Intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Acervo de valores de la ciudadanía. • Intereses de los distintos grupos implicados.
	Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Factores coyunturales. • “Inercias políticas”. • Ambientes cooperativos/competitivos.

Fuente: elaboración propia a partir de H. Simon (1997).

Una vez tomada la decisión, se trata de analizar cómo ésta se pone en práctica, de manera que el centro del análisis pasa a ser la **implementación**, esto es, el proceso de interacción entre el diseño de objetivos y las acciones realizadas para alcanzarlos (Pressman y Wildavsky 1973). Los autores de la corriente de la *implementation research*, más que en los resultados (más próxima al campo de la evaluación), se centran en las causas, tratando de identificar los factores que ayudan a explicar la transformación de los programas en resultados.

De esta manera, contribuyeron al giro en la aproximación a las políticas públicas y en los estudios sobre Administración pública, entendiendo los procesos de implementación como “*procesos interorganizativos y la consideración de la negociación entre los actores como variable clave.*” (Subirats 1994: 108). En esta fase, la Administración es el actor protagonista, si bien no el único importante. Aquí nos adentramos propiamente en el mundo de la gestión⁸¹.

⁸¹ “Una de las mayores contribuciones a la Ciencia política que han ofrecido los estudios sobre implementación ha sido la profusión de estudios de caso y, por ello, la riqueza empírica que

Los modelos de los que la Ciencia Política se ha servido para analizar la implementación han sido, fundamentalmente, el modelo *Top-down*, propio de la primera generación de estudios sobre la implementación, y el modelo *Bottom-up*, si bien en la actualidad se apuesta por un modelo mixto, que reúne características de uno y de otro, y que se adapta mejor a un entorno complejo y dinámico.

El modelo *Top-down*, basado en los principios weberianos, parte de la separación clara entre la esfera administrativa y la política, con protocolos de actuación y funciones perfectamente delimitadas para cada una de ellas. En este modelo las variables analíticas son: a) la claridad de los objetivos, b) la cantidad de recursos asignada para el desarrollo de los programas, c) la comunicación interorganizativa y la capacidad de control y d) la variable ambiental, que hace referencia al grado de (in)estabilidad de las condiciones económicas, políticas y sociales.

Sin embargo, este modelo racional, no lograba explicar el fracaso de diversas políticas sociales de finales de los sesenta en EEUU, a pesar de estar perfectamente diseñadas, estructuradas y financiadas. El objeto de la investigación se centraba, a partir de este momento, en los fallos en las políticas, lo que empezó a conocerse como *-implementation gap-* o “brecha de la implementación”. El estudio de puesta en marcha de un programa de generación de empleo para las minorías mediante el desarrollo económico de las localidades – *Implementation* –, de J. Pressman y A. Wildavsky (1973), puso de manifiesto qué factores habían llevado a su fracaso. En este caso concreto, el problema estaba en la no consideración de las interacciones de los distintos actores que debían participar para su puesta en marcha. La ejecución era mucho más compleja, debido a los actores implicados.

Este resultado llevó a asumir que tanto el diseño (esfera política) como la puesta en práctica (esfera administrativa), debían estar interrelacionadas. Dada la incapacidad del anterior modelo racional para explicar este “gap”, se

éstos han proporcionado sobre el funcionamiento real de los sistemas políticos. Los estudios sobre implementación difícilmente pueden escapar al trabajo de campo y éste, al contrario de los que ocurre en las otras dos fases, es relativamente más asequible.” (Grau Creus 2002: 44).

desarrolló una segunda generación de estudios, basados en un modelo Bottom-up, que otorgaba importancia a los funcionarios de base –*Street Level Bureaucracy (SLB)*– en la interpretación las decisiones de los políticos a la hora de hacer frente a los problemas que les plantean los ciudadanos. Esta corriente se concentra en el nivel micro de la implementación, esto es, el nivel de las organizaciones locales, que deben desarrollar las directrices macro y aplicarlas a los casos concretos. Desde este planteamiento, una misma política, en el momento de ser implementada, tendrá diversas variantes, producto de la interpretación que hagan de la misma aquéllos que deban ponerla en práctica, de manera que el éxito/fracaso dependerá de la capacidad de la persona que esté en la organización local de adaptar dicha política al entorno.

Entre estos dos modelos ha aparecido una tercera generación de estudios, que apuesta por un modelo ecléctico en el que, sin perder el interés por cómo afectan las estructuras institucionales a la implantación y la coordinación entre los actores público-privados, se tengan en cuenta también las dinámicas peculiares de los implementadores. En este sentido, cobra cada vez más importancia el estudio de las estructuras o formas de interacción, atendiendo especialmente a su capacidad de influir en el proceso. Desde este enfoque empiezan a sentarse las bases de la transición hacia el paradigma de la gobernanza. De hecho, ya a finales de la década de los setenta, con el trabajo de H. Hecló (1976), enmarcado en el análisis de redes, aparecen dos conceptos fundamentales en el estudio de las políticas públicas, instaladas en el “neopluralismo”. Los conceptos a los que nos referimos son el de *issue networks* y el de *policy communities*.

Sin duda, los trabajos de H.D. Lasswell y de J. Pressman y A. Wildavsky, constituyen la referencia de los estudios posteriores que, ante un nuevo escenario más complejo de relaciones entre el Estado y los demás agentes sociales, tratan de estudiar tanto los productos de la acción pública como los procesos que dan lugar a los mismos. Por su parte, la escuela francesa, con autores como M. Crozier o J.C. Thoenig, aportan conceptos como el de actuación estratégica y el estudio de las estructuras informales; mientras que H.W. Richardson o R.A. Rhodes, entre otros, se centran en el “estilo de

políticas” y en las experiencias de la esfera local. La contribución de los autores F.W. Sharpf y R. Mayntz, desde la sociología y economía institucional alemana, reside en el análisis de las relaciones intergubernamentales, las redes de políticas y en las dinámicas organizativas de la Administración, contribuyendo a la reflexión en torno al paradigma de la gobernanza.

La reflexión en torno a los límites de una y otra propuesta ha llevado a la combinación de ambas en el neoinstitucionalismo centrado en actores (Scharpf 1997), cuya principal contribución ha sido la superación del dilema agente-estructura: *“La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es de importancia central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a través de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural en que tiene lugar.”* (Zurbriggen 2006: 15).

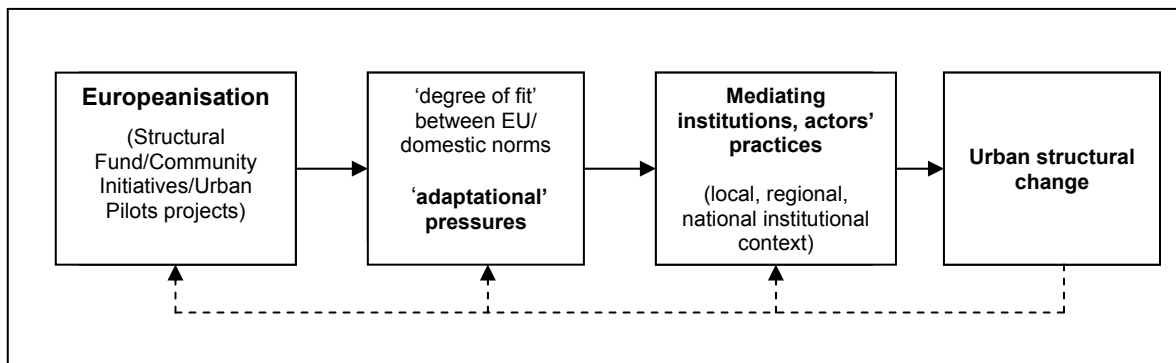
Por su parte, el institucionalismo histórico resulta muy útil como punto de partida en los estudios dedicados a la “europeización”: *“National responses must also be explained in the light of the underlying constellations of interests and actors. In other words, agency-based approaches have to be considered as subsidiary in cases where a mere institution-based perspective provides no sufficient explanation.”* (Knill 2001: 4). Desde esta perspectiva, se parte de una relación de dependencia (*path dependence*) de las decisiones y de los resultados del juego político respecto de las instituciones/organizaciones preexistentes. Otros autores, como Hamedinger (2008: 2672) señalan que este enfoque *“is certainly appropriated for analysing the impacts of EU policies and programmes on domestic governance structures because:*

- 1) *Focuses on changes in governance processes (and not only on changes in governmental organisations);*
- 2) *Takes into account the role of policy actors, their norms, values and day-to-day routines in shaping governance structures;*

- 3) *Refers to the importance of existing political cultures, which are deeply rooted in the history of national, regional or local states, in determining development paths; and*
- 4) *Help us to understand the complex interplay between actors and structures in processes of governance change.”*

Sin embargo, la introducción del concepto de **europeización a nivel urbano** es un relativamente reciente. A partir de la descripción del proceso de europeización de M. Green Cowles (2001), Marshall (2004) realiza la siguiente propuesta, ante la ausencia de un paradigma analítico para evaluar este fenómeno desde esta perspectiva:

Figura 2.3. Europeización a nivel urbano



Fuente: adaptación de Marshall a partir de Green Cowles (2004).

Desde este enfoque, existen tres dimensiones de europeización relevantes para las ciudades (Kern 2007):

- a) Perspectiva *top-down*: desde la que las autoridades locales son vistas como meros sujetos implementadores de las decisiones tomadas en Bruselas.
- b) Perspectiva *bottom-up*: el proceso de europeización es visto como un proceso bidireccional, en el que se produce una “co-evolución” entre los niveles

doméstico y europeo (Radaelli 2003), como consecuencia del desarrollo de una “política internacional” de las ciudades en los espacios de intermediación o *lobbying* en Bruselas (p.e: Comité de las Regiones). Asimismo, las Iniciativas y programas comunitarios abren otra vía de negociación directa con la UE, especialmente los INTERREG y URBAN.

c) *Networking* entre ciudades: la europeización también puede tener lugar aunque las instituciones de la UE no estén directamente implicadas en el proceso, por ejemplo a través de la transferencia de buenas prácticas. Ello requiere que las ciudades estén interconectadas mediante diversas redes de ciudades transnacionales (p.e: Eurocities).

Nuestra investigación se alinearía con esta última dimensión de la europeización, en la medida que aún no existe una Política Urbana Europea explícita y que los esfuerzos provienen, más bien, de documentos marco y reuniones que, aunque soportadas por la UE, han tenido lugar al margen de sus instituciones. Asimismo, iniciativas como el sistema IMS, que promueve un sistema de gestión integrada a partir de la transmisión de buenas prácticas entre distintas ciudades europeas en materia de gestión del desarrollo urbano, soportan esta elección: *“In recent years the European Union has developed an approach which systematically supports the exchange of experience, learning from peers, and best practise transfer. As European towns and cities face similar challenges, they have developed strategies to facilitate best practice transfer.”* (Kern 2007: 5).

2.1.2 La gobernanza urbana: un marco analítico flexible

A la hora de abordar el tema de las formas de gobernanza en las ciudades, una dificultad reside en la diversidad conceptual que puede apreciarse en la literatura. No obstante, precisamente en esta “ligereza conceptual” reside, a juicio de varios autores, su virtud, al considerarla una “noción de rango medio”⁸².

Al igual que en los estudios de análisis de políticas públicas, los temas que se tratan bajo el rótulo de la gobernanza son centro de debate de distintas disciplinas que van desde la sociología y la economía, pasando por el marketing y la ciencia política. De ahí que cualquier estudio enmarcado en la gobernanza deba ser forzosamente multidisciplinar. Entre las implicaciones que abarca esta noción podemos citar las siguientes:

- Desde un punto de vista **institucional**: la redefinición del papel del Estado en las políticas públicas y su relación con otros entes territoriales (principio de subsidiariedad, autonomía local, descentralización, liderazgo territorial). Asimismo, entrarían dentro de esta perspectiva los procesos de reforma administrativa (modernización basada en una prestación de servicios eficiente y en respuesta a las necesidades peculiares de la comunidad, la incorporación de las TICs y las nuevas formas de organización), la crisis del sistema de representación de intereses (papel de los partidos políticos en este contexto), y las nuevas formas de cooperación y negociación entre los agentes políticos, económicos y sociales (partenariados).

En este sentido, se plantea la pregunta de qué puede representar la gobernanza para los sistemas administrativos (Parrado 2002). Para este autor, este modelo de reforma lleva a una mayor fragmentación en la gestión de los bienes públicos (aumenta el número de actores implicados) y, por tanto, surgen

⁸² Se trata de una noción aportada por Merton (1973): “Se ha tenido la ocasión de insistir en el hecho de que la construcción de la gobernanza urbana como noción de rango medio se explica en parte por el diálogo interdisciplinario que permite generar entre ciencias económicas, geografía, sociología, ciencia política, urbanismo, etc.” (Jouve 2005: 91).

dos problemas: la definición de las responsabilidades y la cooperación. En este contexto, la reflexión en torno al papel del Estado cobra mayor importancia, pues en su posición de “Estado activador” –*Aktivierender Staat*–, debe ocuparse de mejorar los mecanismos de coordinación y de definición de responsabilidades.

- Desde una dimensión **socio-política**: la importancia de lo local y el papel cualificado de la sociedad civil y sus redes de interacción en la elaboración e implementación de las políticas públicas. En este apartado cabe hablar de la atención a las comunidades urbanas y a las nuevas situaciones y demandas que en ellas se producen (multiculturalismo, redefinición del espacio, etc.), así como del debate en torno a la democracia participativa en la toma de decisiones.
- Por último, desde una dimensión **económica**: la transformación del sistema productivo como consecuencia de las dinámicas de la globalización. En este sentido, el desarrollo económico, como ya se señaló, se convierte en la clave en torno a la que se producen los fenómenos de innovación política e institucional más interesantes, especialmente a nivel local. La escala de competencia es el resultado de la combinación del binomio local-global, que da pie a nuevos modelos de gestión y de planificación.

El concepto de gobernanza tiene un origen económico, deudor de los enfoques de la Economía institucional y de la Escuela parisina de la Regulación⁸³. Aunque ambas corrientes coinciden en el estudio de las dinámicas de adaptación de las sociedades ante un entorno cambiante, lo cierto es que la primera se centra más en las formas de coordinación alternativas que surgen entre el mercado y el Estado (el juego entre las asociaciones, redes, jerarquías, etc.); mientras que la segunda, basada en las nociones de “régimen de

⁸³ La Teoría de la Regulación analiza las interrelaciones que se producen entre el desarrollo económico y las formas de regulación de la sociedad, entendiendo que existe una conexión entre los subsistemas económico, político-administrativo y socio-cultural (Hill 2005).

acumulación⁸⁴” y de “proyecto hegemónico”, se centra más en el discurso del poder y en la organización de las diferentes clases sociales y en el grupo social que controla el circuito hegemónico sobre los otros dos⁸⁵.

La investigación en relación a este tema aportó herramientas conceptuales de gran utilidad como la noción de “coalición de crecimiento” (Molotch y Logan 1987), que constituye el soporte ideológico de experiencias actuales de desarrollo local, especialmente de aquellas que surgen de situaciones de crisis económica, y que se logran resolver gracias al concurso de las elites económicas y sociales locales. Con esta noción se vincula el ejercicio del poder local al entorno económico, haciendo referencia a *“ciudades despolitizadas, en las que los conflictos internos pasan a un segundo plano con respecto a la competencia con otras ciudades, competencia que es el horizonte de acción compartido por los líderes locales”* (Jouve 2005:76), con el objetivo de defender y promocionar la ciudad en este contexto de competencia⁸⁶.

Otra noción de referencia en la literatura es la de “regímenes urbanos” (Elkin 1987; Stone 1989). En la década de los noventa, esta noción es recurrente en los estudios sobre el poder urbano, especialmente en la literatura referente a las políticas urbanas en Gran Bretaña, pero ha sido objeto de crítica por parte de los autores europeos por considerar que se trata de un concepto que toma como referencia el contexto institucional y político de las ciudades norteamericanas (en teoría más autónomas frente al Estado). No obstante, “en

⁸⁴ Hace referencia al modelo de crecimiento económico: competitivo, monopolístico, oligopolístico o monopolístico del Estado, que integra los tres tipos de capitales que proceden de la banca, de la industria y del comercio (circuitos).

⁸⁵ “Los regímenes de acumulación afectan exclusivamente a los factores de crecimiento económico en el nivel nacional o internacional. Los proyectos hegemónicos remiten a objetivos no económicos (aunque estos últimos pueden integrarse). Los proyectos hegemónicos pueden analizarse a partir de tres dimensiones: la determinación estructural, es decir, la forma de organización del poder público que conduce a una selección de grupos de interés, las políticas públicas que se derivan de ellas y sus lazos con los regímenes de acumulación.” (Jouve 2005: 38).

⁸⁶ Otros autores de referencia, en materia de coaliciones, son A. DiGaetano y J. Klemanski (1999), que insisten en la importancia de las siguientes variables en la construcción de alianzas: la importancia de los Estados, de las “culturas locales” (neoinstitucionalismo histórico) y del liderazgo. Ese último, según ellos, tiene una gran importancia y constituye la variable explicativa.

años recientes, la Unión Europea ha apoyado el desarrollo económico regional mediante alianzas⁸⁷ entre los principales actores en las zonas que reúnen las condiciones para recibir asistencia económica estructural, y, dentro de este contexto, es posible vislumbrar la emergencia de un modelo europeo de alianzas (Geddes 1997).” (Elander 2002).

En definitiva, estas corrientes parten de la premisa de que la evolución del capitalismo contemporáneo afecta al rol de Estado y a la naturaleza de sus relaciones con el resto de agentes de la sociedad, especialmente en el espacio local. La transformación del capitalismo se dirige a la puesta en valor de las ciudades, mientras que desde una perspectiva neomarxista, la evolución de las políticas urbanas concluye que éstas se dirigen a la atracción de capitales móviles y empresas a través del *issue* desarrollo económico (Harvey 1989). La ventaja comparativa es endógena, por tanto, cobra entidad lo local y su potencial de diferenciación.

Sin embargo, la noción ha evolucionado y, sin desprenderse de este origen económico, ha adquirido un profundo sentido político, que se centra en la distribución del poder y en las nuevas formas de participación política. Así J. Kooiman (2003), uno de los autores de referencia en este campo de estudios, entiende la gobernanza como una nueva forma de acción política en respuesta a la ingobernabilidad de las sociedades modernas, derivada de la incapacidad del Estado moderno de gestionar las demandas de una sociedad civil compleja: *“El punto de partida de esta conceptualización de la gobernanza es que los fenómenos socio-políticos y su gobierno -en términos de interacciones- deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas”* (Kooiman 2003).

En este sentido, la gobernanza se ha convertido en un discurso de análisis del poder, especialmente importante en un momento de recomposición del Estado

⁸⁷ *“El alcance de los programas de alianzas de la UE se ha extendido; se ha vuelto más multidimensional y más amplio, abarcando cuestiones tales como el desarrollo económico y la creación de empleos, la formación y la educación, la renovación de viviendas, la política ambiental, el apoyo a los servicios públicos, la seguridad de la comunidad y la prevención de delitos, la salud y el desarrollo local de la comunidad.”* (Elander 2002).

moderno, en el que la ciudad tiene un papel estratégico. El discurso del poder se sustenta en tres ideas:

- *Reequilibrio de poder entre las entidades territoriales:* se produce un “redireccionamiento del poder” hacia las entidades supranacionales (como la Unión Europea) o hacia las ciudades, que se convierten paulatinamente en un actor político internacional.
- *Transformación del “estilo” de la política:* la agregación de las instituciones y actores se desarrolla en clave de intercambio, no de dominación. Ideas claves son el intercambio de recursos y la movilización de los grupos sociales en torno a un proyecto común.
- *Transformación de la relación entre la esfera política y la administrativa:* en la tradición burocrática, ambas esferas estaban perfectamente definidas y separadas. En un contexto de gobernanza se llega a hablar de “Administración política” – *politische Verwaltung*- (Bogumil 2002), término que refleja la dificultad de separar ambas esferas y la necesidad de avanzar hacia esquemas de corresponsabilización e interdependencia.

El discurso de la gobernanza cobra especial significado en el espacio urbano, en el surgen múltiples formas de interacción y de experimentación en la política y en la gestión: *“la conjugación de estas dos propuestas es lo que produce la “fortaleza” de la noción de **gobernanza urbana**: no sólo las ciudades se beneficiarán de la recomposición de los Estados modernos para emerger como actores colectivos en la escena internacional, sino que además las modalidades concretas del ejercicio de la política serán las opuestas al modelo que M. Weber asociaba al Estado: la dominación a través del uso exclusivo de la violencia legítima en un territorio determinado como medio de agregación, desaparece en beneficio de una forma de política que se basa en el proyecto colectivo, en la coincidencia de objetivos comunes, en una visión idéntica para el futuro de la ciudad, un verdadero proyecto de sociedad urbana.”* (Jouve 2005: 52).

El concepto de gobernanza urbana, como veremos, está profundamente ligado al rol del Estado en los sistemas contemporáneos, resaltando su carácter de agente coordinador: *“to coordinate all the activities of public actors like citizen groups, non-governmental organisations or associations for the sake of common good. This is called Governance or on the local level Urban Governance”* (Hill 2005: 1).

La noción de gobernanza específicamente urbana resulta interesante *“porque las ciudades son cada vez más los marcos espaciales, políticos, económicos, sociales y medioambientales a partir de los cuales las sociedades contemporáneas, se califiquen de modernas o no, están llamadas a transformarse”* (Jouve 2005: 17).

No exenta de críticas, la noción de gobernanza urbana llega a Europa en la década de los noventa desde EE.UU, a través del Reino Unido. La idoneidad de este concepto para describir las transformaciones que se estaban produciendo en la forma de hacer política, hizo que poco a poco fuese ganando adeptos, integrándose en el discurso de las políticas públicas. Estas transformaciones hacían referencia, en primer lugar, a una tendencia a la fragmentación de poder público que llevaba a una reconfiguración de la relación entre el Estado y las entidades locales como consecuencia de los procesos descentralizadores y de la construcción europea; y, en segundo lugar, a una democratización del poder público en el marco de las políticas urbanas a raíz del fortalecimiento de la sociedad civil, de manera que nuevos agentes comienzan tener vías de transmisión de sus necesidades al proceso de elaboración e implementación de estas políticas.

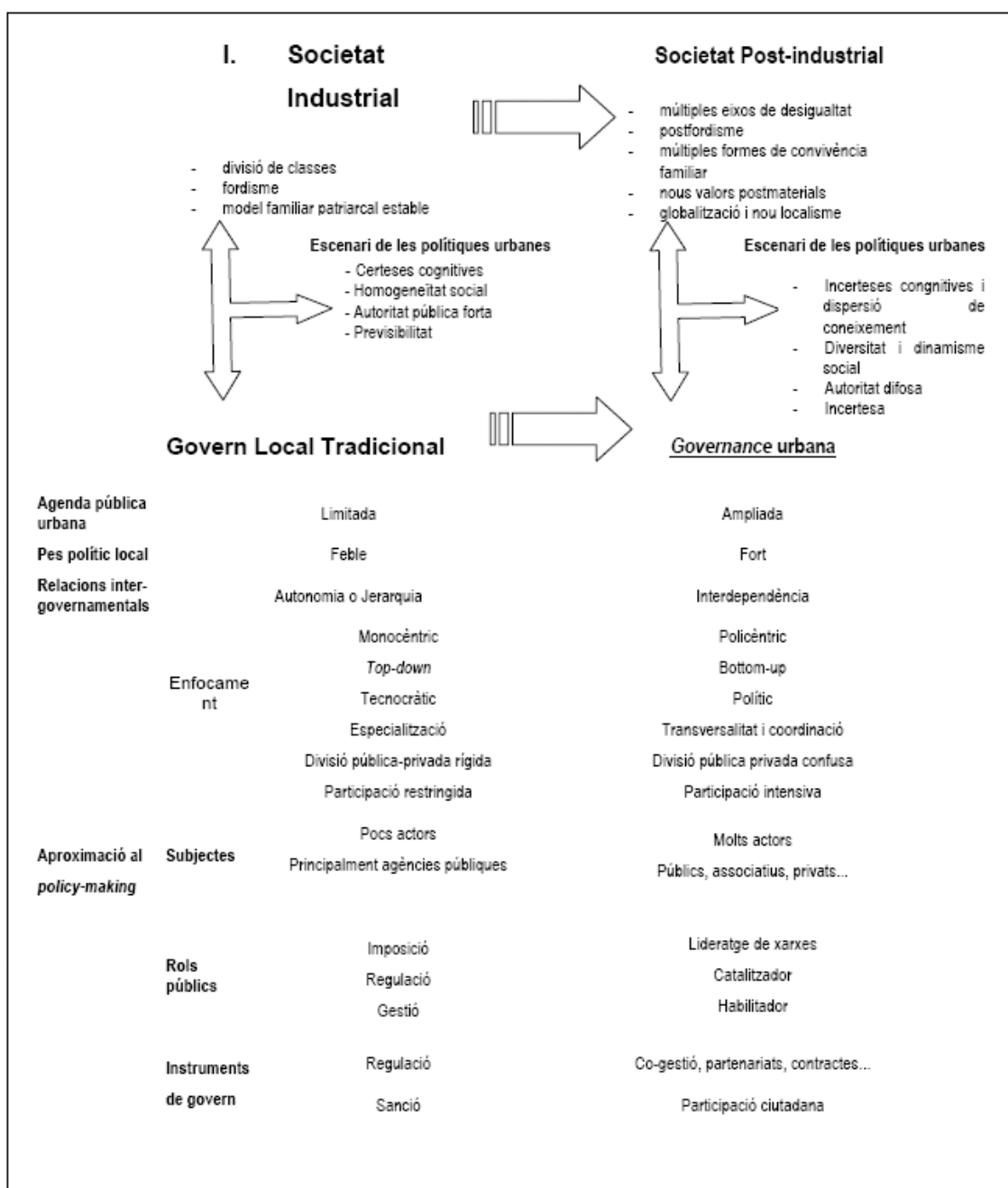
Sin entrar en discusiones doctrinales, hay acuerdo en considerar que la gobernanza es un concepto complejo en el que se integran distintas interacciones sociales, políticas y económicas. Asimismo, esta noción cobra sentido en un contexto multinivel, de interrelaciones entre distintos niveles territoriales, en el que el papel del Estado y la redefinición de sus medios de acción cumplen un papel estratégico. Por tanto, lejos de lo que cierta corriente defiende, el Estado no se vacía, simplemente se transforma. En este sentido, este enfoque permite que la aproximación al análisis de las políticas urbanas se

realice desde una óptica compleja, que se manifiesta tanto en el carácter multidimensional, o si se prefiere, multi-sectorial de las políticas urbanas; como en su carácter multi-territorial.

El territorio se convierte en un elemento central en el análisis en un contexto de “recomposición del Estado-nación” (Jouve 2005): *“Este juego sobre las escalas territoriales, la puesta al día de las especificidades de las relaciones institucionales y actores relacionados con las políticas locales, la importancia de las configuraciones institucionales en la determinación de los objetivos locales, en la definición del contenido de las políticas, constituyen ciertamente uno de los avances más claros permitidos por los trabajos que usan la noción de gobernanza urbana”* (Jouve 2005: 140).

En la siguiente figura, Ismael Blanco⁸⁸ resume gráficamente el tránsito desde el gobierno local a la gobernanza urbana:

⁸⁸ BLANCO, I. (2004): *Politiques de regeneració urbana de Barcelona. Els casos del Raval i de la Trinitat Nova*. Tesis doctoral (Universidad Autónoma de Barcelona), defendida el 23.11.2004.

Figura 2.4. El paso del gobierno local tradicional a la *governance* urbana

Además del carácter complejo de esta noción y del papel estratégico del Estado, hay que añadir una tercera consideración que es la relación del concepto de gobernanza con la innovación democrática y con las nuevas dinámicas socio-políticas. Esto tiene como consecuencia la emergencia de

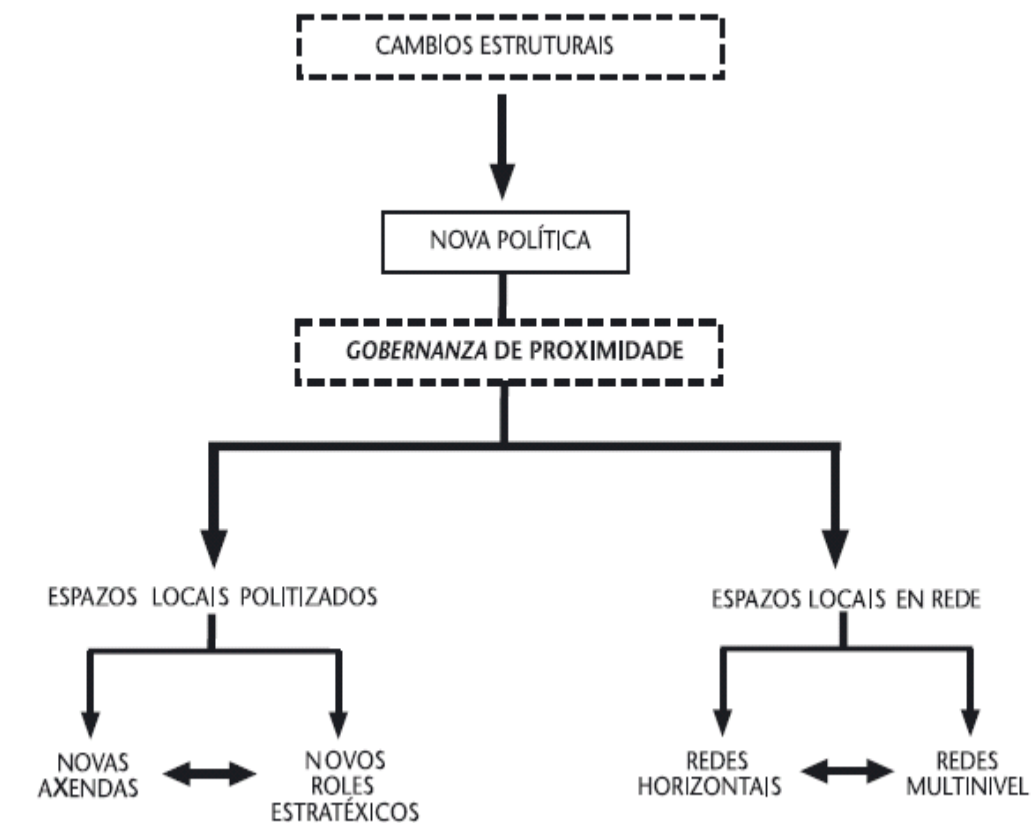
prácticas colectivas⁸⁹ y de formas de acción pública basadas en la negociación e interacción de actores e intereses, a lo que paralelamente hay que unir una mayor trascendencia de la dimensión ética, que se manifiesta en la paulatina penetración de determinados valores en los sistemas: político (elaboración de políticas específicas enfocadas al medioambiente, respeto a las minorías, ajuste a las demandas ciudadanas de calidad de vida, etc.); económico (responsabilidad social corporativa) y social (aprendizaje democrático y capacidad de autorregulación de la sociedad civil).

Este contexto exige la adaptación del tradicional marco institucional, a través de la introducción de una serie de principios organizativos, pero también de nuevas sensibilidades. Estas normas deben ser, por tanto, flexibles (interdisciplinariedad y flexibilidad de los procedimientos y organizaciones) y sensibles (coherentes con los nuevas demandas y valores dominantes, pero también sensibles a las necesidades particulares).

En este sentido, la gobernanza urbana sirve para *“analizar la transformación de la política en el medio urbano, especialmente en lo referente a políticas urbanas derivadas de normas colectivas negociadas, adaptadas a su territorio de aplicación”* (Jouve 2005: 17). De esta apreciación puede deducirse que los elementos inherentes a este concepto son las ideas de a) cambio (transformación política), b) flexibilidad (adaptación/ajuste del marco institucional), c) negociación (interacción/cooperación para tomar decisiones políticas) y d) especificidad (adaptación al territorio y a las necesidades locales). En definitiva, la idea de gobernanza se vincula a la noción de contingencia de las relaciones sociopolíticas, como consecuencia de una serie de factores contextuales.

⁸⁹ *“La gobernanza es utilizada sistemáticamente como un término que permite identificar nuevas prácticas colectivas, nuevas formas de acción pública (esencialmente sobre un escenario de recomposición de los Estados-nación y de globalización), que no se basaría más en la dominación y en la violencia legítima, tan caras a M. Weber, sino en la negociación y la asociación, basadas en principios éticos y morales. Desde estas perspectivas, la gobernanza sirve para designar el conjunto de prácticas colectivas por medio de las cuales se produce el orden social y político, si se permite la paradoja, gracias a la utilización de normas flexibles. Estas prácticas se producen detrás de las instituciones clásicas (administración del Estado, entidades locales, empresas privadas...)”* (Jouve 2005: 17).

Figura 2.5. La gobernanza de proximidad como espacio político



Elaboración IGOP

Fuente: “O novo papel dos governos locais desde a proximidade e a implicación cidadá” (Subirats 2006: 209).

Hablar del modelo de la gobernanza lleva necesariamente a reflexionar, como se ha dicho, acerca del papel del Estado y de los demás actores sociales en los procesos de toma de decisiones públicas. Los cambios más significativos en los roles de los actores se manifiestan en tres aspectos:

- La relación entre el gobierno y los ciudadanos: apertura y participación.
- El nuevo rol de los gestores públicos en el marco de la nueva gestión: liderazgo, mejora continua, pensamiento estratégico.
- Las propias organizaciones públicas: flexibilidad, adaptación a los cambios y aprendizaje continuo.

Este modelo, además del principio de cooperación, consolida la idea de cambio y, por tanto, la necesidad de afrontar la gestión del mismo como un elemento consustancial a las políticas públicas en la actualidad. En este sentido, la noción de gobernanza, en su significado más político, se centra en el análisis de las transformaciones que se refieren tanto a los procedimientos (elaboración e implementación) como al contenido de las políticas, lo que nos lleva a incorporarla en el enfoque de las políticas públicas. El punto de unión entre el análisis de las políticas públicas y la noción de gobernanza está en la atención a la emergencia de modalidades institucionales específicas de la gobernanza (alianzas⁹⁰), como son las redes *-issue networks-* y las comunidades de políticas *-policy communities-* (Marsh; Rhodes 1992) o los regímenes urbanos (Stone 1989).

Las redes⁹¹ constituyen formas de coordinación que no se basan en ninguna norma formal, sino en acuerdos tácitos de transferencia de información entre los distintos agentes implicados, sean públicos o privados (Estado y sociedad civil). En definitiva, se trata de una perspectiva del poder político basada en: el intercambio de recursos que son asimétricos, en la estabilidad de dichos intercambios en el tiempo, en la identificación de los agentes implicados y en la presencia (o no) de valores colectivos que actúan como inercia consensual en torno a los objetivos que persigue una determinada política pública

Esta noción ha conseguido integrar bajo el concepto de redes políticas públicas a pluralistas y corporatistas, al entender que éstas son configuraciones

⁹⁰ “El término “alianza” entra dentro de una concepción más amplia de redes que se ve empleada en algunos trabajos académicos recientes sobre la elaboración y aplicación de políticas urbanas. Por ejemplo, sucede a veces que una determinada unidad organizativa del gobierno local establezca una coalición con otros actores para elaborar una política destinada a resolver un problema específico. Dicha coalición puede no ser más que un acuerdo ad hoc para una acción determinada (una red única) o bien formar parte de una estrategia a largo plazo que comprende un grupo de actores (una comunidad de políticas) (Rhodes 1986). En algunos casos, estas políticas se pueden identificar en una ciudad en particular como productos de un régimen urbano de larga duración (Stone 1989), que podría calificarse como una alianza duradera para constituir un gobierno urbano.” (Elander 2002).

⁹¹ “La noción de red de política pública va a aplicarse, sobre todo en el “modelo de R.Rhodes”, a las relaciones intergubernamentales entre el Estado británico y las entidades locales.” (Jouve 2005: 65).

particulares de redes⁹², desmarcándose de las tres corrientes tradicionales (puras) de análisis del poder urbano: las escuelas elitista, pluralista y marxista⁹³.

Los trabajos realizados en esta materia en la década de los noventa se centran en la identificación de una serie de tendencias. En primer lugar, varios autores identificaron un proceso de convergencia en el contenido de las políticas públicas y en su elaboración⁹⁴, que constituye la hipótesis central de este trabajo. Asimismo, se observa el desarrollo de la autonomía de las ciudades respecto a los Estados y, por último, al igual que había sucedido en EE.UU, el desarrollo económico se convirtió en un eje estratégico de la política urbana, en la que se implican especialmente las elites políticas y económicas locales.

En relación a esta cuestión, tomamos como referencia la conclusión a la que han llegado varios autores al comparar las innovaciones desarrolladas en varias ciudades europeas, que coinciden en que se produce la siguiente paradoja: *“el estilo de política y la dimensión procedimental evolucionan muy claramente en el sentido descrito por los trabajos referentes a la gobernanza urbana, mientras que en el fondo, la dimensión sustantiva, continúa bastante estable, reproduciéndose las opciones políticas.”* (Jouve 2005: 108).

⁹² “Durante mucho tiempo, el debate académico sobre políticas urbanas fue monopolizado por dos facciones: los pluralistas y los elitistas. Ambos defendían la idea de que el poder es principalmente una cuestión de dominación y control social. La teoría de régimen urbano, tal como lo desarrolló Stone, refuta esta idea, centrándose en la necesidad de pensar en términos de cooperación, con sus posibilidades y limitaciones; no cualquier tipo de cooperación, sino una cooperación que permita agrupar a personas que representan a diferentes sectores de la vida institucional de una comunidad, y crear una coalición de actores que a su vez origine y sostenga una serie de coaliciones gobernantes.” (Elander 2002).

⁹³ En la década de los setenta el debate académico sobre las políticas urbanas y la estructura del poder local fue tratado por la Escuela de Chicago, en la que confluían dos corrientes de pensamiento antagónicas: elitistas (F.Hunter analizó el caso de Atlanta, donde el poder residía en una elite que ocupaba puestos clave en las instituciones locales) y pluralistas (R. Dahl, analizó el caso de New Haven, paradigma del pluralismo de la Constitución americana).

⁹⁴ “La eficacia económica pasaba por el partenariado público-privado, particularmente bien desarrollado en Gran Bretaña en los Quangos (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations), estructuras híbridas en las que los actores privados estaban llamados a desempeñar un importante papel, con otros actores, en la elaboración de una “visión común” para la ciudad.” (Jouve 2005: 86).

Se entiende que la evolución de esta dimensión procedimental (gestión) en Europa es consecuencia de la agregación de una serie de procesos que se han producido especialmente a partir de la década de los noventa. En esta época arrancaron con fuerza las olas de reforma administrativa, el discurso de la democracia participativa (fortalecimiento de la sociedad civil) y la necesidad de hacer frente a los procesos de reconversión económica (crisis y necesidad de mejora de la provisión de servicios públicos) y de reurbanización de las ciudades (aumento de la población urbana y de la diversidad).

El estudio de los modelos de desarrollo urbano de las ciudades de Konstanz (Alemania) y Santiago de Compostela (España), se ha realizado tomando en consideración la afirmación de que *“las entidades locales desarrollan nuevos estilos de acción que tienen un impacto inmediato sobre el contenido mismo de las políticas”* (Jouve 2005:106). De esta manera, se han analizado los procesos que se vinculan al desarrollo de la ciudad y que se articulan como sistemas de gobernanza, tales como los planes estratégicos, las agendas locales 21 o el marketing de ciudades.

Recordando lo dicho en el capítulo anterior, la aproximación a las dos dimensiones –sustantiva y procedimental- de análisis de las políticas públicas urbanas debe realizarse considerando los factores contextuales derivados de la globalización, el desarrollo de las TIC, la evolución del capitalismo moderno, la reflexión en torno a los nuevos hábitos de vida y el consumo, las nuevas identidades colectivas, la planificación del espacio y la provisión de servicios, la reforma de la Administración y el nuevo reparto del poder en un escenario de recomposición del Estado moderno (principio de subsidiariedad), etc.

La literatura dedicada a lo urbano aumenta de forma exponencial, entre otros, con autores como M. Castells (1992), S. Sassen (1994) y H. Heinelt (2005), especialmente gracias a la consolidación del *issue* “desarrollo socio-económico”⁹⁵. Bajo la rúbrica del desarrollo local en general y del desarrollo

⁹⁵ En la siguiente cita se refleja la evolución en materia de planificación local (de la planificación urbanística a la planificación estratégica) y cómo el desarrollo local se ha convertido en la “ventana de oportunidad” que ha dado entrada a las innovaciones en el ámbito local y que ha dado legitimidad a sus instituciones y gobiernos para reivindicar más cuotas de poder: *“Imitando al principio al Estado y a sus cuadros cognitivos, las entidades locales se han*

urbano, en particular, se alumbran diversas medidas políticas que cada vez son más próximas a una “forma de hacer” coincidente con los elementos que caracterizan la noción de gobernanza.

En este contexto deberán ser ubicados los procesos de desarrollo urbano que son objeto de análisis de esta investigación, que incorporan las ideas que se deslizan del imaginario de la gobernanza: existencia de unos objetivos comunes, visión de futuro compartida y, en definitiva, la configuración de un proyecto de sociedad y de desarrollo que se construye sobre la contingencia de las relaciones sociopolíticas que, en palabras de Jouve, “*reclama en gran parte el desarrollo de estudios empíricos y detallados*” .

investido de esta competencia por la vía de la ordenación territorial y de la gestión del urbanismo. Posteriormente, comenzaron a actuar sobre los aspectos inmateriales del desarrollo local, sobre la ingeniería social...” (Jouve 2005: 21).

2.1.3 Consideraciones normativas en torno al concepto de ciudadano: neorrepublicanismo y democracia cooperativa

*Mehr direkte Demokratie führt zu mehr Reformfähigkeit“.
“Más democracia directa lleva a más capacidad de reforma”.*

Hans Herbert von Arnim.

Desde un punto de vista normativo, atendiendo a las formas de participación de los ciudadanos, hay que señalar que en el contexto de la gobernanza, aquéllos empiezan a ser vistos como agentes activos y coproductores de las tareas públicas (*empowerment*). Este fenómeno debe entenderse, como sabemos, en el marco del discurso del Estado activador o posibilitador –*Aktivierender Staat*–, que se fundamenta en la virtud cívica y en la capacidad de autoorganización de los ciudadanos.

Las características de este enfoque sirven para delimitar las claves de un contexto de transformación del autogobierno local, que se refleja en tres tendencias de cambio en relación a: a) el contenido del proceso de toma de decisiones locales, b) el poder de toma de decisiones de los representantes electos y c) el rol de los ciudadanos (Hill 2005).

A continuación, se describen los elementos que analizan la evolución normativa del modelo democrático, desde la forma de gobierno tradicional a la gobernanza:

Tabla 2.6. Concepciones normativas

	Forma de gobierno tradicional	" <i>progressive Governance</i> " ⁸⁰
Ideas fuerza	<ul style="list-style-type: none"> • Estado activo • Adelgazamiento del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado posibilitador (<i>enabling State</i>)
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Bienestar económico • Libertad política • Justicia social • Solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamismo económico • Asociación y compromiso ciudadano • Igualdad de oportunidades • Cohesión social, inclusión
Política social como ejemplo	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación social • "Hamaca" 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión social • "Trampolín"
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Elector • Consumidor de servicios • Cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano activo y coproductor • Cooperación social y asociaciones de intercambio-negociación política (<i>empowerment</i>)
Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Destinataria del gobierno estatal • Mediación de intereses plurales • Sistema de negociación corporativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Autogobierno social y local • Sociedad civil activa

Fuente: traducción propia de W. Jann (2001).

Este fenómeno responde a una repolitización que se enmarca en un contexto de recuperación de los valores cívicos y, por tanto, de compromiso con la *res pública*. Por ello, el referente ideológico que toma este análisis es el (neo)republicanismo cívico:

"Para los republicanos, la vida humana plena sólo podía alcanzarse en una ciudad o polis que tuviera como fin la defensa de las libertades humanas. Pero para ello no confiaban exclusivamente en las instituciones y la acción desde las mismas, sino en las virtudes públicas de los ciudadanos, expresadas en un "vivere civile" o ciudadanía activa capaz de obrar políticamente. [...] El republicanismo es una invitación a la política entendida[...] como saber práctico obtenido del actual y el razonar sobre los hechos. [...] Se valora así especialmente a los innovadores en política, a los nuevos príncipes republicanos.

[...] La política republicana es por y para los mortales. No va a eliminar las sombras que seguirán pesando sobre los significados últimos. Pero puede ayudar mucho no sólo a eliminar el sufrimiento y elevar la dignidad y libertad humanas, sino también a ir creando una sociedad de iguales.

[...] el republicanismo constituye así a la vez la reivindicación de una política democrática superior y de un civismo exigente. No hay buenas repúblicas sin buenos ciudadanos. Una de las cualidades sociales que hoy echamos más en falta es el civismo. Sin comportamientos cívicos no hay buena administración que resista." (Prats i Catalá 2005: 155).

Del fragmento anterior se deduce que los procesos sociales giran en torno a la educación (desarrollo integral de las personas), fomentando la competencia personal y social del individuo, que se convierte en “ciudadano”. Este término, no obstante, cobra un significado renovado, que influye en el equilibrio del binomio individuo-comunidad.

La sociedad deja de encontrar reflejo en sus instituciones y busca nuevos espacios de construcción social y de acción. Y es así como se da paso a la llamada “cuarta generación de derechos” o a los *derechos de ciudadanía o republicanos* (Bresser-Pereira 2000). En definitiva, nos enfrentamos a un contexto “multiplicado” en todas sus dimensiones, que reclama la sintonía del individuo con su entorno natural, social, local e internacional.

Para hacer frente a estos retos, como decíamos, esta nueva generación de derechos exige recuperar la medida del hombre, con independencia de su origen o nacionalidad, reclamando su inclusión en el proceso de toma de decisiones. La corresponsabilidad, la inclusión social y la participación son las reivindicaciones de nuestro tiempo. En este estadio es clara y necesaria la identificación con lo público, a través de la participación del ciudadano en las instituciones que le son más cercanas.

En sintonía con este pensamiento, el Consejo de Europa proclama la “Declaración Europea de Derechos Urbanos”⁹⁶ (Carta Urbana Europea II, mayo de 2008), en la que se reconocen los derechos de los ciudadanos de las ciudades europeas, en particular, los derechos a: seguridad, ambiente

⁹⁶ “The Urban Charter, adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe in 1992, was a ground breaking step for Europe and marked a key stage in the necessary recognition of the urban phenomenon in the development of our societies. Since then, our societies, economies and cultures have undergone far-reaching changes. In a context of rapid change and of massive urban development, towns and cities now face challenges on an unprecedented scale. The European Urban Charter II - Manifesto for a new urbanity, adopted in May 2008, complements and updates the original Congress contribution and offers a new approach to urban living, urging European countries to build sustainable towns and cities. The Manifesto aims to establish a body of common principles and concepts enabling towns and cities and their inhabitants to meet the current challenges facing urban societies. It is an invitation to local authorities, in all their diversity and on the basis of shared European values, to implement the principles of ethical governance, sustainable development and greater solidarity in their public policies. This Manifesto conveys an ambitious and demanding message to all those involved in urban development.”

saludable y no contaminado, empleo, vivienda, movilidad, salud, deporte y ocio, cultura, integración multicultural, calidad arquitectónica y del espacio físico, conciliación de los tiempos, participación, desarrollo económico, desarrollo sostenible, servicios y bienes, bienestar natural y recursos, bienestar personal, colaboración intermunicipal, mecanismos y estructuras financieras que permitan la realización de estos derechos e igualdad.

Si el individuo ocupaba hasta ahora el centro del discurso, éste va dando paso al ciudadano, que se identifica con su comunidad y territorio locales, pero que al mismo tiempo es capaz de proyectarse internacionalmente y de encontrar lugares comunes a través de la red. El ciudadano, a través de su propio reconocimiento como parte de una comunidad (alteralidad), asume un compromiso cívico de corresponsabilidad y de participación en la *res publica*.

Citizen participation, urban management and urban planning PRINCIPLES

1. Citizen participation, in local political life must be safeguarded through the right to elect local elected representatives freely and democratically.
2. Citizen participation in local political life must also be effective at all levels of the local, political and administrative structure.
3. Citizens are entitled to be consulted over all major projects affecting the future of the community.
4. Urban management and planning must be based upon maximum information on the characteristics and special features of the town special features, potential, activities, development capacities and resources.
5. Local political decisions should be based on urban and regional planning conducted by teams of professionals.
6. Political choices, the final stage in the decision-making process, should be vital and comprehensible.
7. Local authorities should ensure the participation of young people in local life.⁹⁷

⁹⁷ CONSEJO DE EUROPA (2009): *Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, p. 59.

Tomando en consideración este trasfondo normativo, y aún sabiendo que existen otros modelos afines (i.e: la Administración cooperativa –*Kooperative Verwaltung*- (Benz 1994); la Democracia deliberativa (Fishkin 1995), daremos paso a la descripción de una propuesta concreta que trata de poner en práctica estas ideas, y que ha estado presente en el desarrollo esta investigación: la **democracia cooperativa**. Este modelo ha inspirado a gran parte de los municipios alemanes a partir de la década de los noventa, entre ellos a la ciudad de Konstanz, que dentro de esta línea de pensamiento, ha asumido el modelo del *Bürgerkommune* (Bogumil y Holtkamp 2001) como uno de los ejes de su plan de desarrollo urbano.

El paso del paradigma burocrático (en el que el ciudadano es el “administrado”) a la “comunidad de ciudadanos” – *Bürgerkommune*-, en el que el ciudadano es co-gestor en la prestación de servicios, ha venido motivado por una serie de factores externos, entre los que se encuentra: la integración en la UE, la globalización, el aumento del nivel de exigencia de los ciudadanos y la apertura de espacios de negociación en los ámbitos social y ecológico (Stock 2000).

Bajo la denominación – *Kooperative Demokratie*- (Bogumil y Holtkamp 2004) quedan comprendidos los procesos de participación, *voluntarios y discursivos*, de ciudadanos y asociaciones en la formulación e implementación de políticas a *nivel municipal*, que se orientan a la solución de problemas de forma *cooperativa* (Bogumil 2001: 212). Lo interesante de esta propuesta es su complementariedad con las tradicionales formas de participación representativa (elecciones) y de democracia directa (elección del alcalde y referéndum).

La democracia cooperativa, a diferencia de otras concepciones normativas, se caracteriza por permitir la participación tanto de actores colectivos como de ciudadanos individuales. Desde una perspectiva teórica, se centra en la coordinación en red de la política y de la Administración con actores de la sociedad civil y del sector económico, y defiende que la decisión última recaiga en los representantes políticos.

La comunicación está impregnada de elementos discursivos y, aunque la negociación cooperativa no sea algo nuevo en el análisis del Estado moderno,

sí que parece ser novedoso el hecho de que la importancia de las formas de negociación cooperativas, principalmente en el ámbito local, haya aumentado considerablemente a partir de los años noventa. En esta época se produce un aumento de la desafección hacia los partidos y la política en general, hecho que queda constatado por la disminución del número de afiliados a los partidos y por la caída del sentimiento de identificación con los mismos. El resultado es una creciente brecha entre los partidos y los ciudadanos, sin embargo cabe destacar el elevado apoyo que los ciudadanos profesan a los principios democráticos. En definitiva, los ciudadanos demandan un reforzamiento del derecho a intervenir en sus respectivos municipios.

En el caso de Alemania no se presentan solamente problemas desde el lado *input* de la legitimidad (participación y representación de los electores); sino también en relación a la legitimidad en el lado de los *outputs* políticos, que hace referencia tanto a la capacidad de decisión o a las cuestiones de gobierno, como a la efectividad y eficiencia política.

En este modelo, el concepto de compromiso ciudadano -*Bürgerschaftliches Engagement*-, hace referencia a la participación individual y a la responsabilidad de los ciudadanos en el municipio. El grado de participación de los ciudadanos se descompone en tres niveles distintos –papeles/roles-, que abarcan distintas dimensiones del proceso participativo. Se trata de promover paralelamente los tres roles de: **coplanificador**, esto es, participación del ciudadano en la formulación de políticas y en la planificación –*Auftraggeberrolle*-; de **cliente**, mediante la valoración pasiva de los servicios o *outputs* municipales –*Kundenrolle*-; y, por último, de **prestador de servicios** o de participación voluntaria en la coproducción activa de esos *outputs* –*Mitgestalterrolle*- en la fase de implementación.

Los distintos roles se sitúan en un *continuum* que va desde el “exclusivo” desempeño del trabajo por el ciudadano al desempeño “exclusivo” del trabajo por la Administración. Estos dos extremos son difíciles de encontrar en la práctica. Por ello, en el siguiente cuadro se sintetizan las distintas formas de participación de los ciudadanos, que se corresponden con formas de

coplanificación y de coproducción, en función de si el núcleo del trabajo está más desarrollado por los ciudadanos o por la Administración.

Tabla 2.7. Tipos de trabajo entre los ciudadanos y la Administración

	+ Trabajo del ciudadano	+ Trabajo de la Administración
Elaboración de políticas (determinación de objetivos y planificación)	<i>Auftraggeber</i> , i.e: elección del pleno, elección directa del alcalde, referéndum, talleres de futuros, células de planificación, <i>Stadtmarketing</i> , etc.	<i>Auftraggeber</i> , i.e: procesos de coplanificación, procesos consociativos, asambleas de ciudadanos en el marco del planeamiento urbano, etc.
Implementación de políticas	<i>Mitgestalter</i> , i.e: autoorganización, autorregulación, asociacionismo, voluntariado, traspaso del mantenimiento de instalaciones deportivas.	<i>Kunden</i> , i.e: encuestas de satisfacción, sistema de reclamaciones, marketing administrativo, etc.

Fuente: traducción propia de J. Bogumil (1999: 16).

La participación de los ciudadanos, conforme a este modelo, debe respetar las siguientes condiciones:

- La oferta participativa debe adaptarse al cambio de valores y a las nuevas necesidades e intereses de los ciudadanos. Así pues, la predisposición de los ciudadanos a participar debe ser reforzada. En el papel de *Mitgestalter* ello significaría que el compromiso deberá satisfacer o tener sentido para el ciudadano; mientras que en el de *Auftraggeber*, los ciudadanos esperan, sobre todo, que al menos parte de los resultados de la participación sean puestos en práctica.
- Dicha oferta debe facilitar en la medida de lo posible la participación del mayor número de grupos de la comunidad. Debe constituirse como un canal de comunicación que facilite la integración social de los colectivos excluidos. Haciendo esto se logrará una mayor legitimidad del sistema político.

- Para poder hilar todas estas condiciones es necesaria la gestión de la participación, y que los decisores políticos sean firmes y activos defensores de la oferta participativa. A su vez, ellos deben constituir una pieza clave como detentadores de la decisión última, al objeto de poder corregir, en su caso, el resultado de los procesos de participación o de ajustarlos a las líneas de desarrollo y planificación de la ciudad. Es también importante que las actividades estén organizadas de manera que los ciudadanos no se vean desbordados. La participación debe ceñirse más bien a espacios acotados de planificación y a proyectos concretos.

El concepto del *Bürgerkommune*⁹⁸ (en adelante, BK) nace como reacción al desencanto con la política (y con los políticos) que se ha ido acentuando en los últimos años en Alemania. A través de la promoción de la participación y el compromiso ciudadanos se trata de poner solución a este problema, al mismo tiempo que se intenta aliviar las graves dificultades presupuestarias que están sufriendo los municipios.

El modelo propone una Administración orientada a los “clientes”, que a su vez promueva firmemente la implicación ciudadana en los procesos de planificación local. De esta manera se recomienda a los organismos responsables de la toma de decisiones introducir en su discurso los conceptos de sociedad civil y capital social, a través de procesos permanentes de aprendizaje.

Los distintos elementos que dibujan el contexto en el que se desarrolla el BK en Alemania son los siguientes:

1) Desarrollo de la democracia directa: todos los *Länder* introdujeron en los años noventa, siguiendo el modelo de Baden-Württemberg (región a la que pertenece la ciudad de Konstanz), la elección directa del alcalde y la posibilidad de que los ciudadanos participasen en las decisiones locales a través de referéndum, hecho que ha contribuido a aumentar las ofertas de participación en los municipios. La elección directa del alcalde ha tenido como consecuencia,

⁹⁸ Hans-Böckler-Stiftung. www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm

no sólo la fuerte orientación al cliente de la Administración (liderazgo ejecutivo), sino que además sea él uno de los principales precursores del BK (más de la mitad de los alcaldes se han propuesto como objetivo la realización del BK).

2) Crisis presupuestaria: desde principios de los noventa muchos municipios empezaron a tener dificultades económicas (la Reunificación alemana y la crisis económica ocasionaron que los municipios tuvieran un saldo financiero negativo). De ahí que se empezase a promover el compromiso y participación ciudadanos, así como el traspaso de tareas a las asociaciones, como estrategias para contrarrestar la crisis financiera.

Ejemplo de ello es el llamado “marketing de ciudades” (*Stadtmarketing*) en el que cada vez se han ido implicando más actores, con el objeto de solucionar el problema del pequeño comercio en el centro de las ciudades frente a la grandes áreas comerciales. Políticos, pequeños comerciantes y otros grupos interesados procuran frenar la huida de consumidores haciendo más atractiva la ciudad.

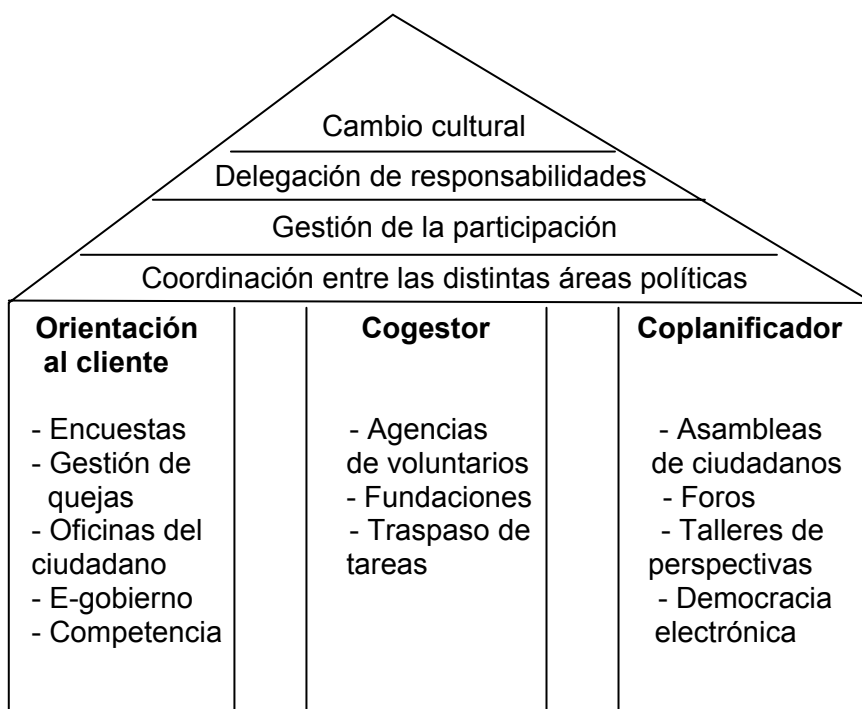
3) Crisis de las instituciones sociales: la familia, la Iglesia y las organizaciones sectoriales están en crisis. Se ha producido una pérdida de los vínculos, un desarraigo del entorno familiar y una mayor flexibilidad laboral, a lo que se intenta hacer frente a través del fomento de “redes de apoyo”. Es más, en relación con las actitudes de los ciudadanos, se constata que hay una gran predisposición para ayudar a otras personas, sin embargo esta voluntad muchas veces se ve truncada por la inexistencia de ofertas de participación y compromiso adecuadas.

4) Crisis de legitimación de la democracia: desde principios de los noventa empieza a hablarse en todos los ámbitos de “desafección política”. Desde entonces se ha producido una disminución progresiva del número de afiliados a los partidos y de la identificación de los propios partidos con los electores. Sin embargo hay que señalar que la elección directa del alcalde ha contribuido, por el contrario, a un mayor prestigio institucional se esta figura. Este dato prueba el efecto que ha tenido la ampliación del margen de participación de los

ciudadanos en la política local y es por ello que se considera beneficioso complementar los tradicionales instrumentos de democracia representativa con otras formas que hagan posible la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de voluntades y de toma de decisiones. En definitiva, con este modelo se persiguen los siguientes objetivos:

1. **ACEPTACIÓN:** elevar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la prestación de servicios y planificación de proyectos.
2. **DEMOCRATIZACIÓN:** aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de la voluntad política y revitalizar la democracia local.
3. **SOLIDARIDAD:** reforzar las redes de apoyo de los ciudadanos.
4. **EFICIENCIA:** aliviar del presupuesto municipal.
5. **EFFECTIVIDAD:** mejorar los resultados políticos a la hora de poner en práctica lo objetivos.

Figura 2.6. Modelo del Bürgerkommune



Fuente: Bogumil, J. y L. Holtkamp (2001).

Este modelo resulta muy adecuado en el marco de los procesos de desarrollo de la ciudad. En ellos, el ciudadano individual puede implicarse en la gestión de un área/proyecto de su ciudad, lo que podría contribuir a la solución de problemas cotidianos y a la creación de redes de ayuda entre los vecinos, pero también a promover el desarrollo sostenible en ámbitos más cercanos a los ciudadanos, especialmente en el marco de procesos como la Agenda local 21 o el marketing de ciudades⁹⁹.

El modelo precisa la coordinación entre las distintas estructuras organizativas para facilitar la participación. Los ciudadanos sólo quieren que sus problemas sean resueltos, no quieren perder tiempo averiguando cuál es el departamento encargado y, sobre todo, quieren que los resultados de la participación sean puestos en práctica. Asimismo, es necesario el diseño de un sistema de gestión de la participación, que obligue a que los órganos decisores reflexionen antes de optar por una o varias de las formas de participación, y piensen en cómo debe organizarse el proceso participativo, esto es: *cuándo, en qué lugar, para qué tema y cómo*. Para ello han de seguirse los criterios normativos de eficacia (qué esperan los ciudadanos de dichos instrumentos) y de representatividad (evitar la discriminación social en los procesos participativos).

El discurso que inspira este modelo, como se ha dicho, es el del “Estado activador”: *“Länder y entes locales asumen cada vez más la función de iniciadores y moderadores que implican a toda una serie de agentes sociales en sus estrategias para resolver problemas”*¹⁰⁰.

El principio de subsidiariedad constituye uno de los pilares del BK, pues se requiere la delegación de responsabilidades a la ciudad. La delegación sirve

⁹⁹ “Der einzelne Bürger soll sich als Mitgestalter seines Kommunalen Umfelds bestätigen. Dies kann die eigenständige Lösung von Alltagsproblemen oder Nachbarschaftshilfe, aber auch die Förderung der nachhaltigen Entwicklung im engeren Umfeld des Bürgers oder die Gestaltung der Entwicklung der Stadt sein. Entsprechende Programme heissen z. B. Agenda 21. Prozess, Stadtmarketing oder Stadtleitbild”. (Stock 2000: 83).

¹⁰⁰ COMITÉ DE LAS REGIONES (1999): *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: CDR-Estudios E-1/1999, p. 70.

para aumentar la motivación de los ciudadanos que participan en el proceso de planificación y puesta en práctica (efectiva) de las “decisiones participadas”.

Por último, con este modelo se pretende que se produzca un cambio cultural, pues es concebido como un proceso de aprendizaje colectivo que, en todo caso, exige cooperación entre la política y de la Administración.

Este modelo, junto al enfoque de las políticas públicas y la gobernanza urbana constituyen las referencias teóricas de esta investigación, que hemos tratado de relacionar con el análisis de una política pública concreta: el desarrollo urbano.

2.2. La Agenda Urbana europea y su impacto en el contenido de las políticas y en la gestión de las ciudades europeas.

La evolución de las estructuras organizativas en el marco de los procesos de reforma a nivel local, sumada a la profusión de procesos de planificación en la gestión del desarrollo urbano (agenda local 21, *city-marketing* o la planificación estratégica de ciudades), constituyen un indicador de que, efectivamente, a partir de la década de los noventa, se produce cierta tendencia a converger, tanto en lo concerniente a la forma y contenido de las políticas urbanas (gobernanza urbana), como en el estilo de gestión de las mismas (gestión estratégica).

Recordemos que en el capítulo anterior fueron descritos los cambios que se estaban observando en la formulación e implementación de las políticas a nivel local con el objetivo de, por un lado, poner de manifiesto la importancia de las ciudades en el contexto actual (urbanismo); y, por otro, la paulatina construcción de la Política Urbana Europea, que vinculábamos al concepto de desarrollo sostenible y que ha cristalizado, en la actualidad, en el concepto de “desarrollo urbano integrado”.

La hipótesis central de este capítulo, deudora de las anteriores, se sirve de la noción de “europeización” para sugerir que la Unión Europea constituye un importante factor de convergencia en materia de desarrollo urbano, tanto en relación al contenido de las políticas urbanas como a la forma de gestión de las mismas:

H3: se produce una convergencia a nivel europeo en torno al contenido y al tipo de gestión de las políticas urbanas, sobre la base del concepto de “desarrollo urbano integrado” (Agenda Urbana Europea).

En este apartado nos centraremos en el análisis de la dimensión sustantiva, explorando, en primer lugar, la posición institucional de la UE en relación al propósito de construir una Agenda urbana europea; y, en segundo lugar, la descripción de ese “mínimo contenido común” que debe formar parte de la agenda de cada ciudad europea. La “repolitización” del ámbito local implica, como sabemos, la consolidación de un nuevo marco normativo definido por las ideas de sostenibilidad, calidad de vida, confianza y participación, que inspira el contenido de la política urbana (desarrollo inteligente o *Smart Growth*).

En el ya conocido Informe “En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local” (1999), se afirmaba que había dos elementos que permitían “sostener la idea de un cierto esquema común para la comprensión de los gobiernos locales en la Europa del bienestar” (Subirats 1999: 19): primero, la existencia de una agenda centrada en los ámbitos urbanístico y social; y segundo, el hecho de que los gobiernos locales tuvieran un rol meramente ejecutor de políticas diseñadas en niveles superiores. No obstante, el escenario empieza a cambiar a lo largo de la década de los ochenta y noventa, apareciendo “dos nuevos elementos que permiten sostener la idea del mantenimiento de un esquema común de políticas locales en Europa, ahora bajo las condiciones de un estado de bienestar remodelado” (poskeynesiano), que son:

- 1) Establecimiento de unas agendas más complejas, que prestan mayor atención a las políticas económicas, de empleo y ambientales.
- 2) Desarrollo de un rol estratégico por parte de los gobiernos locales, en un contexto complejo.

Abordar estos problemas desde el espacio local se convierte en una cuestión clave para la Unión Europea, lo que viene a poner de manifiesto que efectivamente ha habido una apuesta decidida hacia la construcción una “Agenda urbana europea”, que considera las ciudades como actores centrales en el diseño y en la implementación de las políticas, para hacer frente a los retos globales.

En el documento La dimensión local de la Estrategia europea para el empleo (2003), se destaca la idoneidad del nivel local para el tratamiento de esta cuestión:

“- A nivel local, pueden aprovecharse las posibilidades de creación de empleo: en los servicios (desde el turismo hasta el transporte), el sector social (por ejemplo, la ayuda a domicilio y el cuidado de niños), el sector medioambiental, la fabricación y comercialización de productos y bienes locales, la rehabilitación de viviendas, la seguridad, al cultura y el deporte. Las posibilidades son grandes.

- A nivel local, en particular, se organizan, desarrollan e imparten la educación y formación.

- Y, a nivel local, se prestan los servicios de ayuda a la integración de las personas más vulnerables de la sociedad.”

A la hora de articular la agenda, el concepto de “desarrollo urbano integrado” se convierte en el referente para la determinación de los objetivos de la Política Urbana Europea, que según la Carta de Leipzig (2007) se concretan en:

1. Reforzamiento de la prosperidad económica y del empleo.
2. Promoción de la igualdad, la inclusión social y la regeneración.
3. Protección y mejora del medio ambiente urbano, en aras de la sostenibilidad.
4. Contribuir a la buena gobernanza urbana y al *empowerment* local.

Con estas premisas, iniciamos la exploración de los contenidos de las políticas urbanas en la UE¹⁰¹.

¹⁰¹ En este escenario, la gestión de los procesos de desarrollo urbano cobra protagonismo y, por ello, se dedicará a la dimensión procedimental el capítulo siguiente (Capítulo 3), donde serán analizados los instrumentos y elementos que caracterizan la gestión urbana que se promueve desde Europa.

2.2.1 El contenido de las políticas urbanas.

En el año 1997, la Comisión, en la comunicación “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final, describe los objetivos que deberá lograr una Agenda urbana europea, que se concretan en:

- Promover la competitividad económica y del empleo.
- Favorecer la cohesión social y económica.
- Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas.
- Promoción del desarrollo sostenible¹⁰² y de la calidad de vida en las ciudades.

Estos serán los ejes sustantivos sobre los que deberán articularse las distintas acciones urbanas, sentando, de esta manera, las bases para la cristalización de un “mínimo contenido común” de las agendas de las ciudades europeas. Desde la planificación urbanística, estos contenidos coinciden con los principios del modelo de desarrollo “inteligente” (*Smart Growth*), que entiende que el desarrollo de la ciudad obliga a pensar en el uso racional del suelo (modelo de la ciudad compacta), recuperando el sentido de comunidad en los centros históricos y barrios tradicionales de las ciudades y asegurando un sistema de transportes inteligente (el atractivo de las ciudades es clave). Asimismo, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro, la participación e implicación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad es fundamental.

¹⁰² En Europa, especialmente a partir de 1996, se hace una apuesta decidida por el desarrollo sostenible, que está vinculado a la idea de calidad de vida: “*Sustainable development has increasingly gained legitimacy with the citizens in Europe as a determinant aspect of the quality of life for the present and future generations. The Green Paper on the urban environment of 1996 and the Sustainable Cities Report of 1996 both promote an integrated approach to urban problems encompassing social, economic, and environmental factors. The Sustainable Cities project, started in 1993, aims at encouraging and assisting cities and towns to establish and implement local agenda 21 or similar sustainability plans through policy reports, exchange of experience, networking and dissemination of good practices cases.*”, (Comisión Europea 1997: 12)

Cuadro 2.1. Principios del *Smart Growth*

PRINCIPIOS DEL DESARROLLO INTELIGENTE
1. Combinar los usos de terreno.
2. Incentivar diseños de edificación compacta.
3. Ampliar la gama de oportunidades y alternativas de vivienda.
4. Crear comunidades peatonales.
5. Desarrollar comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia al lugar.
6. Preservar espacios abiertos, terrenos agrícolas, de belleza natural y áreas ambientalmente críticas.
7. Fortalecer y dirigir el desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes.
8. Proveer una variedad de opciones de transportación.
9. Hacer que las decisiones sobre desarrollo de los terrenos sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos.
10. Propiciar la colaboración de la comunidad y otros grupos interesados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los terrenos.

Fuente: *Cómo alcanzar el Desarrollo Inteligente, II: 100 políticas adicionales para su implementación*, disponible en: http://www.epa.gov/dced/pdf/gtsg2_spanish.pdf

El diseño integral y la perspectiva a largo plazo se convierten en dos factores importantes que condicionan las políticas de desarrollo local, cuya estrategia deberá contemplar los siguientes aspectos:

Cuadro 2.2. Contenidos de una estrategia de desarrollo local

(Según Rondinelli *et al.* 1998)

- ♦ **Educación.**
- ♦ Desarrollo **sostenible** y calidad de vida.
- ♦ Fomento de la iniciativa **empresarial.**
- ♦ **Liderazgo** civil.
- ♦ **Infraestructuras** urbanas.
- ♦ **Cooperación** entre agentes e instituciones.

Fuente: “Factores estratégicos del desarrollo. Enfoques y políticas públicas locales.” (Callejón Fornieles 1998: 27).

Cuadro 2.3. Contenidos de la planificación de desarrollo local

- ♦ Gestión de recursos naturales.
- ♦ Asuntos sociales.
- ♦ Movilidad y accesibilidad.
- ♦ Planificación del uso del suelo.
- ♦ Regeneración urbana.
- ♦ Herencia cultural y turismo.

Fuente: (*Op. Cit.* Callejón Fornieles 1998: 28).

El planteamiento integral y estratégico de lo urbano en el nuevo contexto global va cobrando forma en torno al concepto de “desarrollo urbano”. La calidad de vida se convierte en un valor integral que atraviesa el espacio urbano e inspira la vida en las ciudades europeas. Ello, como sabemos, ha implicado una complejización del término “desarrollo sostenible”, que supera su tradicional vinculación exclusiva a la dimensión medioambiental, para evolucionar hacia un concepto de desarrollo urbano integrado, que persigue a la vez:

- **Desarrollo económico**¹⁰³: surgen nuevos sectores de crecimiento (telecomunicaciones, transporte, comercio internacional, turismo, tecnología medioambiental, diseño e innovación, cultura y venta minorista) y la necesidad de fortalecer una economía local diversificada y flexible, con capital humano cualificado e infraestructuras de comunicaciones (intercambios, redes, aprendizaje). Por su parte, la innovación, el turismo y las PYMES se convierten en ejes estratégicos del crecimiento de las ciudades, cuya competitividad se centra en la búsqueda de “nichos de excelencia”, esto es, aquellas actividades en la que una ciudad destaca por encima de sus competidores.

De todo lo anterior se deduce que la ciudad se ha convertido en una unidad de referencia económica, de organización de la sociedad y de creación de conocimientos.

- **Desarrollo del entorno**: el respeto al medioambiente constituye una “ventaja competitiva” de las ciudades en términos de mercado, lo que guarda estrecha relación con el tema del “atractivo de las ciudades” y de su imagen. Por este motivo cuestiones como la dependencia del transporte motorizado privado, la mala gestión de residuos, la escasez del agua, la baja calidad de los edificios, etc., son temas básicos que no debe descuidar la agenda urbana.

- **Desarrollo social**: que se traduce en la exigencia de una mayor cohesión e integración social. Ambas están relacionadas con la evolución del mercado de trabajo y con las nuevas situaciones familiares y demográficas que se manifiestan en las ciudades. La existencia de situaciones de exclusión social (fracaso escolar, segregación espacial, acceso limitado a los servicios públicos, altas cotas de endeudamiento, baja formación, falta de vivienda social y de perspectivas de empleo, el precio del suelo, etc.) hacen necesario abordar políticas de participación y de gestión de la diversidad. La multiculturalidad,

¹⁰³ La Estrategia de Lisboa, aprobada por la Comisión Europea en el año 2000 y revisada en el 2005, trata de convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Constituye un acuerdo que sirve de base para que, entre otras acciones, los Estados pongan en marcha procesos administrativos innovadores, basados en la integración, coordinación y en la evaluación, y que convierte a las regiones y los municipios en agentes clave para impulsar el desarrollo. <http://www.europarl.europa.eu/highlights/es/1001.html> (Consulta: 24 junio 2007).

herencia de los movimientos migratorios, es ya sin duda alguna, una característica estructural de las sociedades contemporáneas¹⁰⁴. Se trata de un fenómeno complejo que introduce tensiones en términos de convivencia (rapidez de los cambios, creciente diversidad étnica y cultural, concentración espacial de las minorías en las ciudades, marginalidad, presión sobre los servicios urbanos, etc.); pero que, al mismo tiempo, ofrece una gran oportunidad en términos de desarrollo comunitario (patrimonio lingüístico, variedad de costumbres, etc.).

• **Desarrollo político:** que afecta a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza¹⁰⁵. Los gobiernos locales de la década de los noventa han tenido que afrontar una situación de crisis fiscal e institucional, de ahí la necesidad de emprender procesos de reestructuración institucional y de desarrollar la capacidad de adaptación de las organizaciones y una eficiente gestión del cambio, lo que ha hecho emerger el discurso del “buen gobierno urbano”.

Las líneas que caracterizan este “buen gobierno” se traducen, como sabemos, en la puesta en marcha de: procesos de descentralización administrativa y regionalización, promoción de modelos de cooperación público-privada, programas de reorientación de la cultura organizativa y de gestión de las instituciones y empresas, mayor integración vertical y horizontal y, en definitiva, en nuevos enfoques de gestión capaces de afrontar problemas complejos (multidimensionales), basados en la cooperación y en la planificación integrada.

La descripción de todas las dimensiones del concepto de desarrollo sostenible es coherente con el llamado “enfoque integrado” del desarrollo urbano. Así, en el 2006, la Comunicación: “Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones”, COM (2006) 285 final, determina las dimensiones que han de conformar la política de desarrollo

¹⁰⁴ En esta materia es interesante mencionar el proyecto “Open Cities” (2007-2010) del *British Council*, en el que participan las ciudades de Madrid y Bilbao, que nace con el objetivo de explorar cómo la inmigración puede contribuir en gran medida al éxito de las ciudades. http://opencities.logiqo.com/web/index.php?what_is_en

¹⁰⁵ *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano:* http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/chapter_6/index.html

urbano de la Unión. Este enfoque es reforzado en 2008, en la Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig, de la que se ha extraído el siguiente fragmento, que describe en qué consiste una política integrada de desarrollo urbano:

“E. Considerando que los objetivos de la Carta de Leipzig son un mayor uso de los **enfoques a favor de una política integrada de desarrollo urbano** a través de la creación y la garantía de unos espacios públicos de calidad, la modernización de la red de infraestructuras y la mejora de la eficiencia energética, el fomento de unas políticas proactivas de innovación y educación, así como, en particular para los barrios desfavorecidos, el fomento de un transporte urbano sostenible, eficiente y asequible, el desarrollo de estrategias de revalorización del entorno físico, el refuerzo de la economía local y de la política local en materia de mercado de trabajo, y una política proactiva de educación y formación para los niños y los jóvenes,

L. Considerando que el enfoque integrado implica que los proyectos desarrollados deben constituir un plan coherente y a largo plazo que integre las dimensiones económicas, sociales y medioambientales y asocie a los interlocutores clave de manera plena en la planificación, la puesta en marcha y la evaluación de los programas de desarrollo urbano,”¹⁰⁶

Si tomamos como referencia el concepto de “desarrollo urbano” impulsado por la UE, y sostenemos que los contenidos de las políticas urbanas están influidos por la UE, la hipótesis sería que los modelos de desarrollo de las ciudades europeas tendieran a converger. Si esto fuera así, deberíamos poder identificar contenidos comunes en las agendas urbanas, aunque adaptados al entorno concreto. Tomando en consideración lo anterior, a continuación proponemos los ejes que deben ser identificados en las políticas de desarrollo urbano de las ciudades europeas, con el objetivo de constatar esta hipótesis:

¹⁰⁶ Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig, de 21.02.2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0069&language=ES&ring=A6-2008-0028> (Consulta: 14 septiembre 2008).

a) Atractivo de la ciudad: city-marketing¹⁰⁷.

El deseo de diferenciarse adquiere una consideración estratégica en un escenario “glocal”, convirtiéndose en objetivo de la política urbana. En este proceso de acomodación entre lo global y lo local, el marketing ha irrumpido con fuerza en las políticas de promoción económica y de desarrollo de las distintas Administraciones públicas con el objetivo de promover la imagen, el atractivo turístico o la inversión extranjera en un país, una región o una ciudad. Por este motivo, son cada vez más frecuentes conceptos como *city-marketing* o *city-branding*: se generaliza el concepto de “marca de ciudad” para hacer referencia a las ventajas competitivas que ofrecen los distintos territorios.

En este sentido, hay que entender el fenómeno de la “marca de ciudad” en un contexto en el que las ciudades compiten con otras ciudades para obtener recursos, ya sea en forma de inversiones, visitantes, talentos, eventos, habitantes o, simplemente, atención. Afortunadamente, la competencia cada vez se basa menos en ofrecer bajos impuestos, mano de obra barata u otros incentivos de similares características. La tendencia es la de competir en base a los “atributos bandera” de un lugar, de ahí la importancia de la construcción de una imagen fundada en las fortalezas de las ciudades, como espacios de calidad de vida y sostenibilidad.

En estas ideas se basa la competencia de ciudades en el futuro y en ellas encuentra su fundamento el *city-branding*: *“Your city’s brand is the promise of that value. City branding is about deliberately creating, developing and demonstrating that value through appropriate ‘on brand’ actions, which consist of investments, physical and economic plans, attraction programmes, events, communications, and the like.”* (Van Gelder 2006: 7).

¹⁰⁷ Emerge en este contexto el concepto de Marca de Ciudad: *“En el siglo XXI ningún área de la sociedad será inmune a la gestión de marcas. Las desregulaciones y privatizaciones, junto con la desinversión gubernamental en servicios públicos básicos, como salud y educación, significan que los colegios, hospitales y universidades necesitarán otras vías de financiación para sobrevivir y **mantener la diferenciación** del resto de servicios similares. La gestión de marcas ofrece esta oportunidad: cuando dos cosas existen en la misma área, la diferencia está en la impresión que de ellas se percibe. En este contexto cualquier actividad puede constituir una marca, desde funerarias hasta universidades, actos políticos, países, **ciudades** e incluso uno mismo la puede tener”* (Davis 2006: 30).

Más información acerca de este concepto: <http://www.citymarketing.biz/>

El punto de partida es preguntarse qué ofrece mi ciudad hoy y qué puede ofrecer en un horizonte futuro de diez a treinta años, para que inversores, instituciones, turistas, trabajadores y ciudadanos en general deseen quedarse en ella. De esta manera, se trata de crear, bajo la marca de ciudad, un mensaje consistente que sintetice las ventajas competitivas del lugar, especialmente en relación a las siguientes dimensiones: vida, formación, trabajo, ocio e interés turístico.

Para hacer más atractiva la ciudad, se exige la consideración de los siguientes aspectos problemáticos:

- Accesibilidad y movilidad: la movilidad urbana y una buena comunicación exterior (aeropuertos y con las redes transeuropeas de transporte (RTT), e interior (ausencia de barreras arquitectónicas¹⁰⁸), son requisitos de una ciudad atractiva. Es necesaria una apuesta firme por el transporte público con un mínimo impacto medioambiental negativo, es decir, que fomente el uso de vehículos de bajo consumo energético, que preserven la calidad del aire y que sean respetuosos con el nivel de ruidos. Asimismo, la cuestión de la accesibilidad constituye un elemento de integración tanto de las comunidades espacialmente marginadas, como de las personas que tengan limitada su movilidad (jóvenes, mayores y personas con discapacidad).

Por último, las iniciativas de peatonalización y de creación de espacios verdes son necesarias para lograr un espacio urbano atractivo. En este sentido, se precisa una sensibilidad pública y una cultura solidaria que contribuya al disfrute del espacio urbano, especialmente por parte de los jóvenes, mayores y de personas con dificultades motrices.

- Problemas demográficos y precio del suelo urbano: tanto el envejecimiento de la población, como la llegada de inmigrantes y el elevado precio del suelo, son factores que tienen un impacto directo sobre las necesidades y la calidad de vida urbana. Por ello, estos elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora

¹⁰⁸ La última referencia a esta cuestión en el panorama normativo español la constituye el [Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.](#)

de elaborar un plan estratégico, que deberá contar con la “sensibilidad” y recursos suficientes para su implementación.

- Acceso a las infraestructuras y servicios: de todos los ciudadanos, especialmente de los más desfavorecidos. El cuidado de los hijos y de los mayores, así como el fomento de la igualdad de género, son aspectos que no pueden ser pasados por alto. En este sentido, la optimización del uso de las nuevas tecnologías se convierte en un principio clave para mejorar el acceso y la prestación de servicios públicos.

- Entorno físico: en este apartado habría que incluir las políticas de rehabilitación de inmuebles y de recuperación de espacios públicos. La correcta ordenación del territorio es fundamental, la planificación territorial debe tener en cuenta las nuevas realidades sociales y contemplar el fenómeno de las áreas de influencia (transformación geográfica de la ciudad, problema de la “huida del centro”). Cuatro elementos que tienen una repercusión directa en este apartado son: la calidad del aire, la gestión de residuos, los niveles de ruido y una gestión energética eficiente¹⁰⁹. Con esta orientación, la política municipal debe hacer una apuesta por la sostenibilidad para lograr mejorar la imagen de la ciudad (*smart growth*).

- Cultura¹¹⁰: una política cultural pasa por el fomento y cuidado del patrimonio histórico y arquitectónico, por la oferta de centros culturales y científicos,

¹⁰⁹ En este sentido, resulta de interés la iniciativa “Pacto de los Alcades” (Covenant of Mayors, 2008): *“The Covenant of Mayors is a new, ambitious initiative of the European Commission that will bring together the mayors of Europe’s most pioneering cities in a permanent network to exchange and apply good practices across these cities and beyond to improve energy efficiency significantly in the urban environment. The Covenant of Mayors is the response of the most active cities to global warming: a formal commitment by the cities to reduce their CO₂ emissions even beyond the EU 20% objectives. Almost 100 cities throughout Europe, including 15 capitals, have expressed their willingness to join.”* <http://www.managenergy.net/products/R2008.htm>

¹¹⁰ En 2004 se aprueba, durante la celebración del Fórum Universal de las Culturas en Barcelona, la Agenda 21 de la Cultura, “un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural”: *“Nosotros, ciudades y gobiernos locales del mundo, comprometidos con los derechos humanos, la diversidad cultural, la sostenibilidad, la democracia participativa y la generación de condiciones para la paz, reunidos en Barcelona los días 7 y 8 de mayo de 2004, en el IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre, en el marco del Foro Universal de las Culturas - Barcelona 2004, aprobamos esta Agenda 21 de la cultura como documento orientador de las políticas públicas de cultura y como contribución al desarrollo cultural de la humanidad”.* <http://www.agenda21delacultura.net/>

museos, bibliotecas, etc., que refuercen la imagen de la ciudad y, por tanto, que contribuyan a alimentar los sentimientos de orgullo y de identidad de sus ciudadanos, que son claves para generar dinámicas de integración. Estos centros forman parte de los llamados “equipamientos de proximidad”, tan necesarios para articular el trabajo comunitario y la prestación de servicios, hasta el punto de que empiezan a convertirse en las nuevas “plazas públicas” del siglo XXI. La cultura está fuertemente vinculada al valor de la diversidad, por lo tanto, este tipo de políticas, constituyen un puente de integración de los nuevos colectivos y comunidades que se instalan en las ciudades. Éstas deben proveer un “espacio de vida” y un punto de encuentro común a sus habitantes.

Desde otro punto de vista, es obligado hacer referencia al turismo cultural como un eje de lo que se conoce como “desarrollo limpio” y que constituye un elevado factor dinamizador de la economía local.

b) Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial.

En este punto, el reto de las ciudades es anticiparse y adaptarse a los rápidos cambios, para mantener los niveles de competitividad.

- El sistema de transportes: aparece, una vez más, como factor estratégico. La globalización y el desplazamiento desde el sector industrial al sector servicios han transformado el territorio en un elemento de vital en materia de desarrollo económico. En este contexto, la posición nodal de las ciudades y su sistema de transportes y comunicaciones se convierten en una ventaja competitiva.

- El apoyo a las PYMES y a la economía local: para ello, además de una red de transportes y de comunicaciones óptima, se precisa la creación de plataformas y centros tecnológicos, viveros de empresas y “centros comerciales abiertos”, que constituyen modelos de cooperación comercial, por lo general promovidas por las Cámaras de Comercio¹¹¹. Asimismo, la economía

¹¹¹<http://www.farodevigo.es/secciones/noticia.jsp?pNumEjemplar=2642&pIdSeccion=10&pIdNoticia=66285> (28.5.2006)

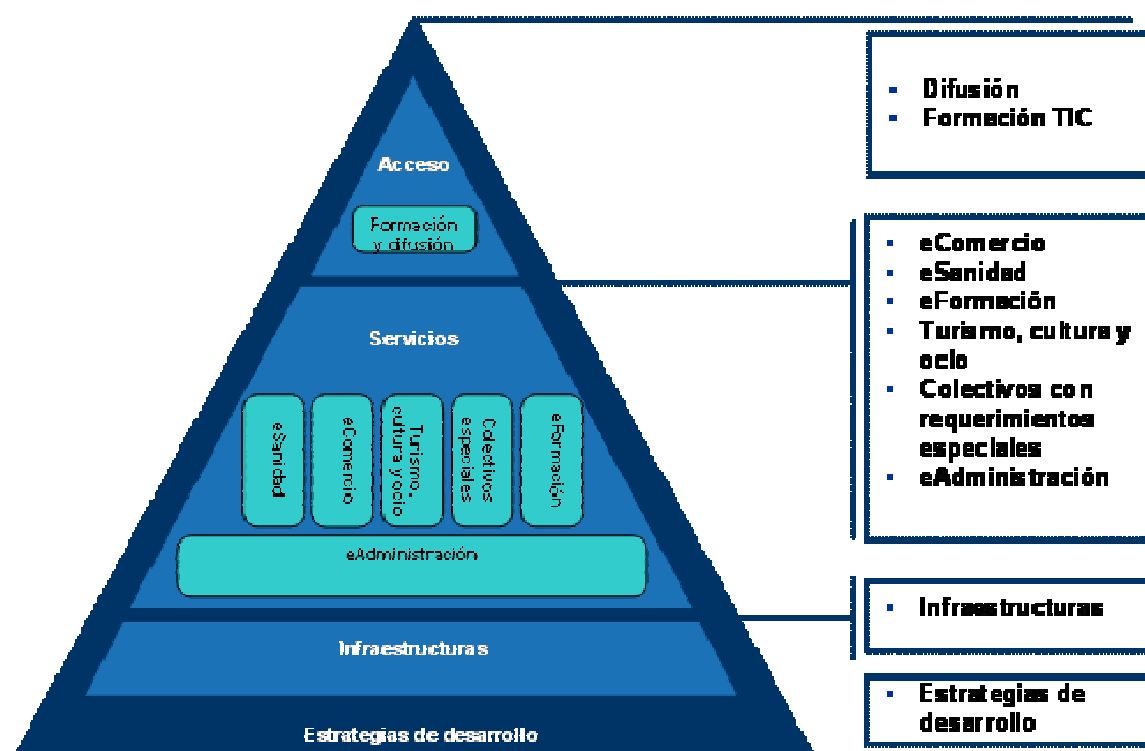
social (responsabilidad social corporativa) y la financiación de iniciativas empresariales provenientes de grupos “tradicionalmente excluidos” (mujeres, inmigrantes, jóvenes, etc.) son elementos que deben estar integrados en los planes estratégicos municipales, en cooperación con otras instituciones públicas o asociaciones privadas.

- Innovación, conocimiento y comunicación como motores del desarrollo: la I+D+i es también una cuestión de ciudades, por lo que éstas deben participar y beneficiarse de los proyectos de I+D+i y ayudar a que dicho conocimiento se convierta en productos que contribuyan al desarrollo económico.

En relación a esta cuestión, es interesante hacer referencia al *Programa Ciudades Digitales*¹¹², que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio puso en marcha en el año 2003: *“El programa Ciudades Digitales está concebido para ayudar a las entidades locales a implantar y difundir la sociedad de la información mediante la aplicación de servicios avanzados de telecomunicaciones y de nuevas tecnologías tanto en el marco social como en el económico. Los destinatarios finales de estas ayudas son los propios ciudadanos que ven su entorno modificado ya sea en el ámbito doméstico, en el laboral o en las relaciones con las administraciones públicas. Las empresas e instituciones también resultan beneficiadas ya que estos programas favorecen un cambio en la estructura y en la gestión que permite una mejor adecuación al contexto actual, de forma más competitiva e innovadora”*.

¹¹² <http://www.mityc.es/Ciudades/Ciudades/MinisterioAyuda/CiudadesDigitales/>

Figura 2.7. Principales acciones que desarrollan las ciudades



Fuente: Ciudades Digitales. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
<http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/FE882A43-A7FE-4F76-9F4D-CF22A782874C/17939/piramide2.gif>

Al mismo tiempo, la economía del conocimiento convierte a las Universidades¹¹³ en un actor que debe implicarse en el desarrollo territorial, ya que son la principal fuente para enriquecer el capital humano de una comunidad. Los avances científicos, el cambio tecnológico y la innovación se han convertido en motores clave del modelo económico actual, puesto que atraen estudiantes extranjeros, son fuente de conocimiento, asesoramiento

¹¹³ La sociedad deber ser capaz de cuestionar el sistema universitario, su calidad, exigir una mayor dotación de recursos y unos esquemas de formación flexibles y adaptados a los cambios del contexto actual. La Universidad debe implicarse en la ciudad, al igual que los políticos locales comprometerse con aquélla: premios sociales a los miembros de la comunidad universitaria, impulso del aprendizaje de los ciudadanos, incorporación de la Universidad a la agenda municipal y desarrollo de la vida social y cultural, pueden ser medidas con resultados muy positivos en términos de desarrollo urbano.

tecnológico y capacidad de innovación, fuente de cultura cívica, de análisis estratégico y de capacidad intelectual.

- Capital humano: las ciudades deben ser atractivas para los “trabajadores del conocimiento”, que son capaces de valorarlas en términos de calidad de vida. Por ello, las ciudades deben estar en posición de poder ofrecer servicios integrados de transportes, un entorno respetuoso con el medioambiente y servicios de proximidad, que contribuyan a generar una cultura de la innovación.

c) Políticas de empleo¹¹⁴ e inclusión.

El papel de las comunidades locales para hacer frente a los problemas de desempleo y exclusión es clave, en la medida en que son quienes mejor conocen (o al menos deberían) las potencialidades de su comunidad y las necesidades del territorio.

- Desempleo: hoy en día es uno de los mayores problemas de las ciudades. Asistimos a desajustes entre las posibilidades de trabajo que ofrece la ciudad y el verdadero aprovechamiento de su capital humano. Por ello, una política urbana de empleo, con conocimiento de la masa crítica de su municipio, será una política con grandes posibilidades de éxito. No debe olvidarse tampoco que dichas políticas han de tener una especial sensibilidad para facilitar la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos (programas de reinserción laboral y de estímulo al espíritu empresarial). En relación a este tema, la Comisión ha determinado los ámbitos en los que existen más oportunidades de empleo: *“los servicios a domicilio, el cuidado de los niños, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la ayuda a los jóvenes en dificultades y la inserción, la mejora de la vivienda, la seguridad, los transportes colectivos locales, la revalorización de los espacios públicos urbanos, los comercios de proximidad, el turismo, el sector audiovisual, el patrimonio cultural, el desarrollo*

¹¹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2003). *Trabajar juntos a nivel local para crear más y mejores empleos para todos. La dimensión local de la Estrategia europea para el empleo*, p.7.

*cultural local, la gestión de residuos, la gestión del agua, la protección y el mantenimiento de zonas naturales, la normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes.*¹¹⁵.

- Formación: las políticas de formación municipales son cruciales en términos de desarrollo. Por ello, hay que poner atención y facilitar posibilidades de formación continua atractiva, de calidad, cercanas y ajustadas a los horarios laborales. Junto a esto, la disponibilidad de medios técnicos para el aprendizaje a distancia, constituyen acciones que forman parte del desarrollo urbano. Este aspecto cobra especial importancia en el contexto de la *sociedad del conocimiento*.

- Exclusión social¹¹⁶: el modelo de la *nueva economía* está contribuyendo a las disparidades sociales y económicas, ya que en este contexto sólo podrán competir las personas que tengan una alta cualificación, dejando en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas que no tienen esos niveles formativos. De esta manera, la educación y formación se convierten en estrategias fundamentales para corregir esta situación. La Comisión insiste en la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida y de la educación multicultural para combatir la exclusión social desde el espacio local¹¹⁷.

La concentración de la población en las ciudades genera una nueva estructura social que también pone en peligro la convivencia y genera bolsas de exclusión, especialmente como consecuencia de la diversidad cultural y lingüística, de ahí que la inclusión cobre especial entidad en el marco urbano. Este *proceso de dualización* se explica por varios motivos, entre ellos: la crisis de la vivienda y de los servicios urbanos, la falta de esquemas fiscales

¹¹⁵ <http://www.gipuzkoa.net/esparru/cast/tyacim02.html>

¹¹⁶ “2007: Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos. Hacia una sociedad justa”. COM (2005) 225 final de 1.6.2005.

¹¹⁷ La Iniciativa Comunitaria EQUAL (FSE) es el programa comunitario destinado a la lucha contra la exclusión social y que se basa en los principios fundamentales del desarrollo local: “*Comparte alguno de los objetivos de la política e desarrollo del empleo local de la UE: participación local, enfoque de tipos ascendente, integrado y basado en la cooperación, creación de redes y cooperación transnacional.*”
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm

eficientes, la creciente pobreza urbana como consecuencia de la falta de formación o de las discapacidades físicas, mentales o sociales. Para luchar contra este proceso es clave impulsar políticas de construcción de identidad¹¹⁸ colectiva, que refuercen el sentimiento de pertenencia a la comunidad y la articulación de un mercado de trabajo equitativo y justo, que aproveche el potencial de las personas; una política de vivienda y de comunicación para evitar la segregación espacial, apostando por el *modelo de la ciudad compacta*¹¹⁹.

Por último, como ya se ha ido viendo, el sistema de transporte urbano¹²⁰, además de ser un factor de desarrollo económico y calidad de vida, constituye también un elemento de integración espacial y social, de especial relevancia para determinados grupos como las personas sin coche, los jóvenes y las personas mayores, que tienen la necesidad de que se les garantice las posibilidades de acceso indiscriminado a las actividades económicas y sociales que se den en la ciudad.

En el presente capítulo, se ha insistido en el proceso de construcción de la agenda urbana común para la Unión. En este sentido, el término “común”, no sólo hace referencia a que son varios los países que participan de este

¹¹⁸ “*There is a weakening sense of identity in cities, which is often demonstrated by the low level of participation in the local democratic process. Such participation is particularly poor in the most marginalised areas within the cities, where the problems can be exacerbated by the presence of established immigrant communities which do not always exercise voting rights. Apart from the problem of identity, the low level of participation in elections in deprived urban areas diminishes the pressure on the administration to ensure the delivery of services in such areas*” (Comisión Europea 1997: 7).

¹¹⁹ “Para favorecer la compacidad urbana (...) debe revalorizarse el espacio público. Las calles, las plazas y todos los elementos que se sitúan en el ámbito de influencia de los lugares de residencia pueden convertirse en espacios de encuentro y de potenciación de las relaciones interpersonales. Por ello, es imprescindible que el desarrollo de los planes a escala de barrio (planes comunitarios u otros) incluyan la recuperación del espacio público como una de sus ideas fuerza” (Ministerio de Medio Ambiente 2007: 157)

¹²⁰ Para saber más: Citizens’ Network Benchmarking Initiative, dedicada al transporte, en: http://www.citizensnetwork.org/uk/what_is_benchmarking.asp

proceso, sino también a una convergencia en torno al contenido y a la forma de gestionarlo.

En definitiva, en la Europa urbana, todos estos contenidos confluyen en el concepto de “desarrollo urbano integrado” (Carta de Leipzig, 2007) que, a su vez, sienta las bases, como ha podido observarse, para una “gestión integrada hacia la sostenibilidad local” (Managing Urban Europe, 2008). Estos contenidos, y el nuevo escenario, precisan una gestión novedosa.

El contexto descrito lleva a que se dé el paso hacia la “era de la posburocratización” en el ámbito de la gestión urbana: *“La ciudad se vuelve inteligente porque se conecta, porque se transforma en red. La ciudad comienza a pensar, a reflexionar sobre ella misma. Sobre su pasado y sobre su futuro. Sobre lo que ha sido y sobre lo que quiere ser. [...] La ciudad empieza a establecer estrategias, a desarrollar políticas. Surge la inteligencia de la ciudad, surge la gestión urbana.”* (Seisdedos 2007: 37), pero esta cuestión será el objeto del capítulo siguiente.

Capítulo 3

**La gestión de las ciudades: la reflexión
estratégica y la gestión integrada.**

“Pero si los grandes mitos modernizadores –socialismo científico y democracia liberal- ya no son capaces de dar sentido a nuestro ser y estar en sociedad, ¿dónde hallaremos el fundamento interior de la cohesión social? Una primera respuesta ha sido el pragmatismo y la gestión pública. El fin de vivir juntos es asegurar una provisión eficiente de bienes públicos (seguridad, infraestructuras, legalidad, salud, educación, sostenibilidad ambiental, prevención y asistencia social...)” (2005: 153).

Joan Prats i Catalá.

Este capítulo, se desarrolla en el marco de la tercera de las tesis interpretativas descritas en el Informe del IGOP/UAB (1999): la *posburocratización*, que se refiere a una nueva forma de trabajar en el seno de las Administraciones públicas, especialmente visible en el ámbito local. En este informe se concluye que el “localismo” obliga a los Ayuntamientos a adaptarse a las peculiaridades del espacio y de la comunidad local; mientras que la “repolitización” implica el desarrollo de la acción de gobernar en clave plural y compleja, así como a un reforzamiento de la dimensión político-cívica. Ahora bien, ¿cómo se adapta la gestión pública a este contexto? La gestión debe hacer frente, entre otros, a retos como la gestión del cambio, la sostenibilidad o la diversidad. Este **fenómeno de adaptación de la gestión al nuevo contexto plural y complejo se conoce como “posburocratización”**.

Como se ha puesto de manifiesto, en los últimos años se han consolidado nuevos contenidos en el seno de las políticas urbanas que precisan, a su vez, nuevas formas de gestión: *“La modernización o innovación administrativa, no es sólo un cambio o una mejora del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos; sino que es también una transformación y una nueva cultura de la gestión pública local, en base a un modelo y paradigma “postburocrático”* (Canales Aliende 199: 118).

Por tanto, no se trata sólo de que el contenido de las políticas urbanas sea “inteligente”, sino de que también lo sea su gestión. Por ello, el estudio de la gestión pública corre paralelo a la evolución de las políticas y los valores dominantes en la sociedad: *“management is about getting things done as quickly, cheaply, and effectively as possible and usually about getting things done through other people (‘staff’, ‘the work force’, ‘personnnel’, ‘human resources’). The study of public administration, by contrast, although sharing a concern with effectiveness, was typically also focused on ‘public sector values’ such as democracy, accountability, equity, and probity”* (Pollitt y Bouckaert 2004: 9).

Dedicándole un capítulo completo a la gestión, hemos pretendido destacar la importancia de la dimensión de proceso (metodología urbana), vinculándola a la Política Urbana Europea y a la idea de la convergencia (europeización

urbana), que es la hipótesis que inspira el estudio de los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en las dos ciudades escogidas: *“Even today conditions are probably not yet ripe for an “explicit” EU urban policy, but step by step the European Commission is working in the direction of creating a “consensus” that may one day become an explicit EU urban policy. [...] the term ‘Acquis Urbain’ is increasingly being used to suggest the building up a **common European methodology** of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the ‘acquis communautaire.’* (R. Atkinson y C. Rossignolo 2009: 2).

Existen varios estudios europeos (Marshall, 2004; Hamedinger 2008; Kern 2007; Atkinson 2009)) que, tratando responder a la pregunta de cómo impactan los Fondos Estructurales Europeos en los sistemas de gobernanza urbana, coinciden en que el proceso de europeización pasa, principalmente, por la transferencia de principios de gestión (se encuentran referencias en la literatura al “método URBAN”). Tomando en consideración las características de la postburocratización y poniéndolas en relación con estos trabajos, podemos recomponer las características que se derivan de esos marcos organizativos y rutinas procedimentales: a) *networking*, b) *partnership*, c) colaboración y coordinación interdepartamental, d) flujos de comunicación e intercambio de buenas prácticas, e) canales de participación, f) planificación estratégica, g) enfoque integrado y centrado en áreas espaciales concretas, h) seguimiento y evaluación del procesos (evaluación *ex-ante*, durante y *ex-post*, y establecimiento de un sistema de indicadores), e i) flexibilidad.

En esta misma línea, ha sido muy útil en el análisis de los casos el concepto de “capacidad organizativa” (Van der Berg *et al.* 1997), que es definido como *“la habilidad para comprometer a todos los agentes involucrados en el desarrollo económico de la ciudad, y con su colaboración generar nuevas ideas y llevar a cabo una política diseñada para responder a los cambios fundamentales, y para crear las condiciones de un desarrollo sostenible”*. Dicha capacidad de organización se mide en función de las siguientes variables (Callejón Fornieles 1998: 36):

Cuadro 3.1. Variables que miden la “capacidad de organizativa”

- ♦ Organización administrativa.
- ♦ *Networks* estratégicos.
- ♦ Liderazgo.
- ♦ Condiciones espacio-económicas.
- ♦ Visión y estrategia.
- ♦ Apoyo político.
- ♦ Apoyo social.
- ♦ Resultados y coherencia.

En este capítulo, continuaremos desarrollando la hipótesis (H3) de que la UE constituye un importante factor de convergencia, tanto en relación al contenido de las políticas urbanas, como en la forma de gestión de las mismas. Recordemos que, en este sentido, el diseño del sistema de gestión integrada, en el marco del proyecto Managing Urban Europe-25, refuerza dicha hipótesis, ya que establece expresamente su deseo de que el resto de las ciudades y regiones europeas consigan aplicar este sistema de gestión, con el objetivo de lograr una mayor sostenibilidad local.

A partir de estos presupuestos, este capítulo pretende, en primer lugar, dar una visión panorámica acerca de la evolución de la administración-gestión en los últimos veinte años, tratando de relacionarla con conceptos que han sido abordados en los capítulos anteriores; y, en segundo lugar, describir las características de la gestión posburocrática y de la gestión estratégica de ciudades, en la que se enmarcan los procesos de desarrollo urbano analizados en la parte empírica.

Con este capítulo, damos por concluida la parte teórica de esta investigación, para dar paso, en los capítulos 4 y 5, al estudio de los casos de Konstanz y de Santiago de Compostela, respectivamente. En la parte empírica se procederá, considerado lo señalado en los tres primeros capítulos, a la exploración de los modelos de desarrollo urbano de ambas ciudades, con el objetivo de comprobar si efectivamente pueden observarse señales de convergencia en la

forma en que son gestionados los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en cada una de las ciudades escogidas.

La razón de escoger estos procesos estriba en que se trata de procesos locales, políticos y posburocráticos que guardan coherencia, por tanto, con las tesis interpretativas desarrolladas en cada uno de los capítulos de la parte teórica.

3.1. La evolución de la gestión pública

La gestión pública protagoniza un salto cualitativo a partir de finales de la década de los ochenta, en el contexto del Estado de bienestar poskeynesiano. En estos años, se promueven procesos internos de recomposición del gobierno y de reforma de la Administración local. Dichos procesos, a pesar de estar fuertemente marcados por las culturas políticas y los contextos institucionales en los que se desarrollan, tienden a ser convergentes en torno a dos circunstancias: el establecimiento de unas agendas más complejas, que prestan mayor atención a las políticas de desarrollo económico, social y de medioambiente; y, por otro, la asunción de un rol estratégico por parte de los gobiernos locales.

En el marco de las políticas locales, especialmente en la década de los noventa, *“las voluntades políticas comienzan a operar como auténticas variables independientes y los gobiernos de las ciudades ponen en marcha políticas y estructuras organizativas de promoción económica, servicios personales, territorio y medio ambiente por medio de las cuales empiezan a diseñar modelos estratégicos de ciudad.”* (Subirats 1999: 21). Este último aspecto, recabará nuestra atención en el presente capítulo: el despegue de la “gestión estratégica de ciudades”. Sin embargo, antes, es necesario hacer un repaso de la evolución de la gestión pública en los últimos años, deteniéndonos en la llamada “gestión posburocrática”¹²¹. El seguimiento de esta evolución se articula en torno a la tesis del paso de la administración (o burocracia) a la

¹²¹ Bajo este modelo, se consideran tareas fundamentales de la gestión: *“la creación de observatorios, sistemas de información y conocimiento, sistemas de alerta temprana, dispositivos de coordinación de acciones públicas, privadas y civiles, campañas de sensibilización, programas de formación...”* (Prats i Catalá 2005: 38). La formulación de políticas debe construirse sobre la base del conocimiento de la realidad (técnicas de diagnóstico), con altas dosis de creatividad y con visión estratégica para hacer frente a la inevitable incertidumbre. Asimismo, la formulación debe responder al enfoque de sistemas, con una idea clara de los actores implicados (y de sus recursos), de las interconexiones y de los objetivos a conseguir. La calidad debe inspirar todo el proceso, tanto en los contenidos como en el propio procedimiento y debe basarse en el aprendizaje continuo. Para ello, la participación social y la creación de un clima de cooperación y de confianza mutua es fundamental.

gerencia (*management*) y de la gerencia a la gobernanza (*governance*) (Prats i Catalá 2005).

En el siguiente cuadro puede observarse el tratamiento de esta evolución desde el ámbito científico:

Tabla 3.1. Evolución de los temas objeto de interés científico

	Management	Governance
Disciplinas	<ul style="list-style-type: none"> • Economía institucional • Managerialismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunitarismo • Ciencia política
Enfoque de análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones particulares • Gobierno/dirección interno • Gestión orientada a los resultados • Externalización (<i>outsourcing</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de los actores públicos y sociales • Combinación de distintas fórmulas de gobierno • Gestión reticular
Problema típico	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de incentivos • Compatibilidad de incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Interdependencia • Efectos externos
Solución Preferida	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización • Autonomía • Gobierno contractual 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva división de tareas • Provisión de garantías • Coproducción
Mecanismo coordinación preferido	<ul style="list-style-type: none"> • (Cuasi) mercado • Competencia • Dinero 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorregulación • Sociedades público-privadas • Red de actores autónomos

Fuente: traducción propia de W. Jann (2001).

La gestión pública se transforma¹²², se adapta a las necesidades de nuestro tiempo. Dicha adaptación exige reconsiderar la introducción de nuevos elementos entre los que destaca el reconocimiento de espacios de

¹²² “Las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias. Como tantas veces se ha dicho, desde mediados de los setenta se produce el comienzo no de una era de cambios, sino un cambio de era –el inicio del paso de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento–.” (Prats i Catalá 2005: 114).

discrecionalidad (que no arbitrariedad), el avance hacia un modelo interorganizativo y transversal (basado en la cooperación y en el aprendizaje organizativo), la visión estratégica, una mayor predisposición hacia la gestión de los asuntos públicos en el eje local-global y, por último, la gestión del conocimiento y del cambio a través de redes de interrelación.

En este contexto, como se ha ido señalando, el papel de los Estados y de los ciudadanos también se transforma. El Estado se convierte en “gestor de las interdependencias”, en “agente activador” –*Aktivierender Staat*-, al tiempo que se produce un auge del discurso de “las virtudes cívicas” y el desarrollo de nuevas vías de deliberación-participación en la *res pública*. Surge, de esta manera, una nueva arquitectura institucional que responde a un ejercicio de innovación democrática y que entra en contradicción con los principios básicos de la Administración tradicional: la estabilidad y la continuidad.

Esta contradicción¹²³ se hace especialmente patente en dos enfoques que tienen como *leitmotif* la provisión de bienes y servicios públicos: por un lado, **el Derecho administrativo** y, por otro, **la gestión pública**, lo que da sentido a las desavenencias que a veces se producen entre profesionales y académicos de uno y otro campo, y que podrían reducirse a una cuestión de “racionalidad dominante”. Como sabemos, el Derecho administrativo persigue la correcta producción y ejecución de las normas (de acuerdo con los principios de la administración burocrática), así como la mínima discrecionalidad, para evitar situaciones de corrupción e inseguridad jurídica. No obstante, dichos principios pueden resultar demasiado rígidos para nuevas situaciones, cada vez más complejas, a las que debe dar respuesta el Estado social: “*La prestación de servicios de naturaleza personal (educación, salud, asistencia social, culturales...) ante la diversidad de usuarios a los que se dirige ya no consiente*

¹²³ “Por cerrazón intelectual o conservadurismo corporativo, no se querían conocer las contribuciones del management a la teoría de la decisión, al diseño organizativo, a la gestión estratégica, a la gestión financiera o a la de los recursos humanos, por ejemplo. La consecuencia es que no se llegaron a comprender toda una serie de procesos reales, que se denunciaron como “huidas”, y, lo que es peor, no se llegaron a obtener toda una serie de conceptos y técnicas que permitían salvar viejos e irrenunciables valores del paradigma jurídico-administrativo al situarlos en fórmulas nuevas compatibles con los valores de la eficacia y la eficiencia. Desde la cultura del management, el Derecho administrativo era percibido como un factor de freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial.” (Prats i Catalá 2005: 72).

su organización y producción uniforme, en sociedades plurales, desiguales en niveles de cultura y renta, cuando no multiétnicas y pluriculturales, el modelo burocrático de organización y prestación de servicios públicos ya no es “racional”. [...] Obviamente, todas estas innovaciones plantean la exigencia de nuevas funciones, organización y capacidades en las Administraciones públicas tradicionales. En definitiva, un nuevo modelo de Administración.” (Prats i Catalá 2005: 40).

La gestión administrativa cobra sentido, por su parte, en un contexto de racionalidad limitada, en el que las normas difícilmente pueden anticipar las soluciones a problemas contingentes. Asimismo, la vocación de generalidad impide la eficacia de las reglas en los casos concretos, produciendo, a veces, resultados muy gravosos para los ciudadanos, como consecuencia de la rigidez de los procesos. Este problema cobra especial importancia en un contexto dominado por la complejidad y en el que el respeto a la diversidad se ha convertido en un principio consolidado. Este escenario exige la construcción de entornos de negociación, en los que la gestión tiene más sentido que la mera administración.

La cuestión de la legitimidad y de la responsabilidad es otro aspecto fundamental en esta dialéctica: la legitimidad jurídica ya no es suficiente. Cuando los recursos son escasos, se precisa que además la norma sea “eficiente”. Considerando que los problemas son cada vez más complejos, la consecuencia es la necesidad de trabajar con mayores dosis de discrecionalidad y, por tanto, también de responsabilidad, de ahí que el discurso de las virtudes cívicas cobre especial relevancia en este contexto.

En este sentido, *“el management deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva.”* (Prats i Catalá 2005: 125).

No obstante, para comprender este escenario, conviene detenerse en la evolución de la gestión, para lo que nos ayudaremos de la panorámica que nos proporcionan X. Ballart y C. Ramió (2000: 75). Las dimensiones sobre las que

se articula su propuesta son: el **contexto**, puesto que la naturaleza del Estado y de la Administración se ve afectada por las dinámicas sociales; la **localización del poder**: *qué* hace el sector público, *quién* es el actor protagonista y *cómo* actúa el sector público; y, por último, el **valor** dominante en ese determinado momento. Resulta interesante atender a este proceso porque es, precisamente, en el ámbito de la gestión donde “*la transición desde la nacionalización hacia la localización se produce con más nitidez.*” (Subirats 1999: 21).

Tabla 3.2. Evolución del Estado y cambios en la Administración pública

Tipo de Estado	Contexto	Qué	Quién	Cómo	Valores
Estado Liberal	Nacional	Funciones de soberanía y fomento.	Monopolio del Estado del interés general.	Concepción garantista de los derechos. Modelo burocrático duro.	• Jerarquía. • Seguridad jurídica.
Estado del Bienestar	Nacional-descentralizado (territorial)	Proveedor exclusivo de servicios públicos estandarizados.	Estado descentralizado. Pluralismo administrativo.	Modelo burocrático blando. (profesionalizado)	• Igualdad universal.
Estado mínimo	Nacional-descentralizado (agentes privados)	Comparte la provisión de servicios. Análisis de políticas públicas.	Estado y agencias.	Modelo gerencial: técnicas de la gestión privada: planificación, evaluación.	• Eficiencia. • Calidad.
Estado Activador <i>governance</i>	Dualismo: Local-global	Desarrollo local integral en un contexto global. Servicios especializados.	Estado descentralizado, tercer sector y empresas privadas.	Fórmulas mixtas de cooperación pública-privada. Servicios de proximidad. Gestión participativa.	• Cooperación • Desarrollo Sostenible.

Fuente: elaboración propia a partir de X. Ballart y C. Ramió (2000).

Para entender los cambios en el seno de la Administración hay que comprender el desarrollo del Estado, especialmente a partir de la década de los ochenta. En lo que respecta a nuestro país, varios autores coinciden en afirmar que los factores que han contribuido a la reforma de la Administración pública han sido:

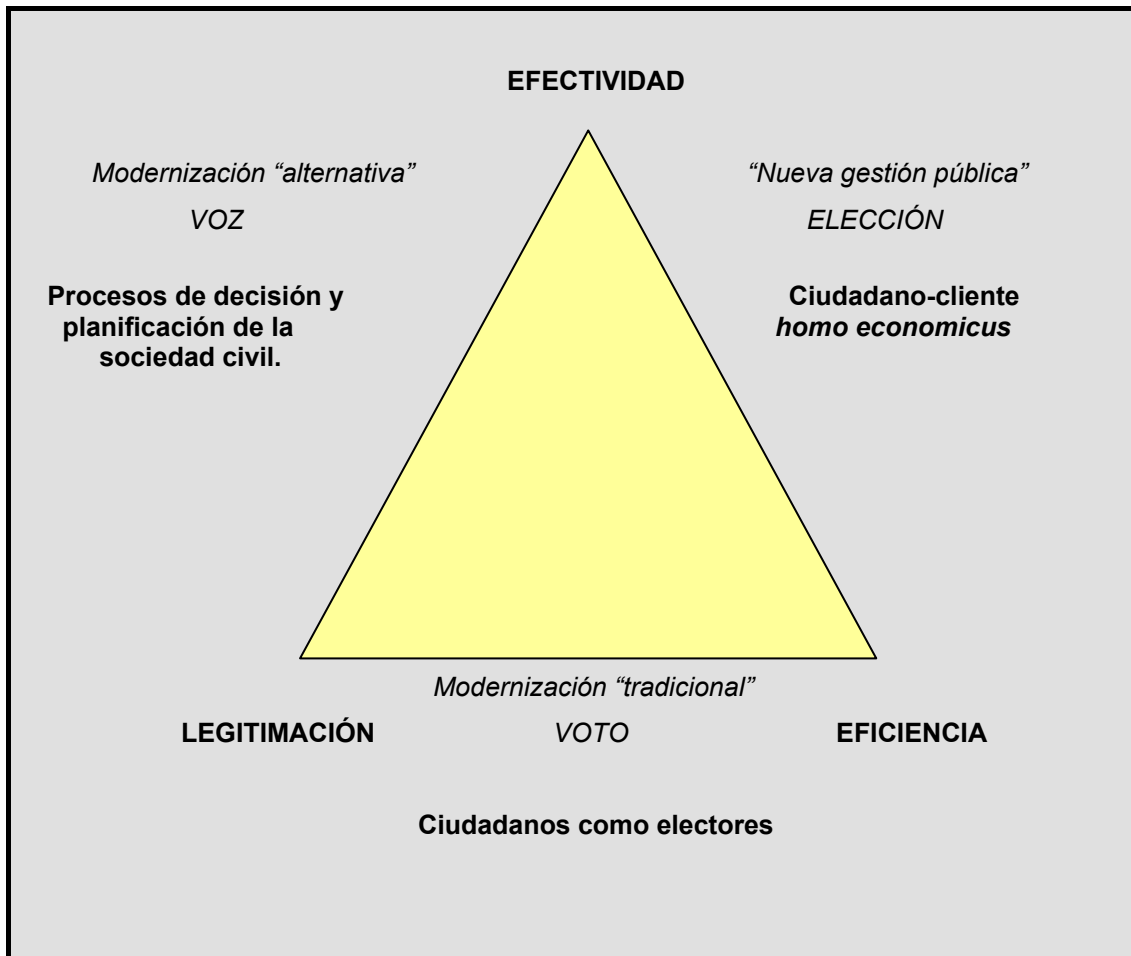
- El cambio del sistema político español: particularmente el modelo territorial de Estado establecido en la Constitución de 1978, que ha multiplicado los centros de decisión política y obliga a la introducción de dinámicas de interdependencia.

- El ingreso de España en la Unión Europea: un nuevo centro de gravedad se desplaza a Bruselas, entra en juego el modelo de las relaciones intergubernamentales. Esta “dispersión” del poder político y la entrada en escena de otros niveles de gobierno en la elaboración e implementación de las políticas, lleva a retomar el discurso de la autonomía, especialmente de las entidades locales.

- La crisis del Estado de bienestar: las demandas se multiplican y se vuelven más complejas, a lo que se suma la crisis financiera. Ello facilita la externalización de la gestión en agentes del sector privado. Asimismo, en virtud del principio de subsidiariedad, se considera que las Administraciones locales son las más adecuadas para dar respuesta a los problemas complejos. Se produce, por tanto, un cambio de la estructura subjetiva del poder público que, como señala Joan Subirats, parafraseando a Luhman, se refleja en fenómenos como *“la dispersión de la autoridad política en entes e instituciones descentralizadas, la fragmentación de la “decisión general” en estructuras particulares sólo relacionadas funcionalmente y la creciente conversión del Estado en una instancia paritaria (no superior) políticamente activa en la dinámica social son algunas de las consecuencias de esta progresiva “pluralización” o “fragmentación” del Estado Social, con un poder mucho menos “soberano” y “racional”, y mucho más “relacional” o limitado.”* (1994: 22).

Otra aportación en relación a los procesos de reforma a nivel local, es la que muestra la siguiente figura. En ella se puede observar la relación entre los diversos enfoques con los que se ha abordado la reforma-modernización de la Administración local. El profesor alemán H. Heinelt (1997) establece en los vértices del triángulo los principios que rigen las distintas etapas de dicha reforma: efectividad, eficiencia y legitimación; así como el papel de los ciudadanos en cada contexto de reforma:

Figura 3.1. Modernización de la Administración Local



Fuente: traducción propia de H. Heinelt (1997).

Si bien los antecedentes de la reforma administrativa hay que situarlos en la década de los sesenta y setenta, será a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa (período 1987-1991) cuando dé comienzo, bajo la hegemonía de la agenda neoliberal, una ola de reformas inspiradas en las "3 E" (Economía, Eficiencia y Eficacia). Esta corriente, contraria al modelo burocrático, recibió el nombre de "Nueva Gestión Pública"¹²⁴ -*New Public*

¹²⁴ Esta corriente no tuvo el mismo impacto en todos los países. Por ejemplo, en Alemania, este movimiento recibió el nombre de "*Neu Steuerungsmodell*", que era más "suave" que la NGP en su voluntad privatizadora. Un informe del año 1993 de la KGSt. fue el documento que ayudó a analizar y determinar que el problema central de la Administración pública alemana, por su parte no muy distinto al de los demás países del entorno, residía en la existencia de una serie de "vacíos de gobierno" -*Steuerungslücken*-, que se traducían en una falta de: eficiencia, estrategia, gestión, atractivo y legitimación. Este diagnóstico describía una realidad caracterizada por una Administración ineficiente, que incluso algún autor tildó de "irresponsabilidad organizada" (Banner).

Management-, cuyas principales características, siguiendo a X. Ballart y C. Ramió (2000: 73), se concretaban en lo siguiente:

- a) Externalización (*outsourcing*) y separación entre quien toma las decisiones (esfera política) y quien las ejecuta (esfera administrativa), y entre quien provee los servicios y quien los recibe.
- b) Énfasis en los resultados (gestión por objetivos).
- c) Incentivos al rendimiento organizativo: política de recursos humanos.
- d) Eficiencia y competitividad como ideas fuerza: se introduce la competitividad interna entre las unidades. Otros valores propios de la gestión empresarial empiezan a penetrar en el ámbito público (eficiencia económica, orientación al cliente, etc.)
- e) Toma estratégica de decisiones e instrumentos de queja a disposición de los usuarios de los servicios.

En la década de los ochenta, las Administraciones tuvieron que hacer frente a los problemas derivados de la crisis financiera y conciliar su labor con el aumento de servicios que caracterizó la consolidación del Estado de bienestar, lo que implicó un “hiperdesarrollo” del aparato administrativo y del gasto público. Estas fueron razones “suficientes” para el cuestionamiento del modelo de Estado, y por ende de su Administración, a favor de un modelo que sintonizaba ideológicamente con los sectores más liberales del mundo anglosajón, y que propugnaba un “adelgazamiento del Estado” –*slimming the State*-. Este fue el caldo de cultivo que alimentó el enfoque del *management* y que supuso el traslado al ámbito de la Administración de conceptos propios de la gestión privada¹²⁵.

En este estadio, la reforma se caracterizó por la “despolitización y gerencialización de los gobiernos locales” (Subirats 1999: 31). La siguiente

¹²⁵ No obstante, la necesaria coherencia entre la política y la gestión pública justifica que ésta tenga unas peculiaridades que la diferencian de la gestión privada. La siguiente frase es atribuida a Paulo Motta y resulta muy ilustrativa: “entre la gestión pública y la privada sucede como entre los hombres y las mujeres: coincidimos en un 90%, aunque es el 10% de diferencia lo que importa.” (Prats i Catalá 2005: 70).

tabla, referida a la gestión de la ciudad, ilustra muy bien el trasvase de conceptos propios de la esfera privada a la esfera pública:

Tabla 3.3. Equiparación entre la empresa y la ciudad

	EMPRESA	CIUDAD
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos/empresas
Alta dirección	Consejo de administración	Ayuntamiento
Productos	Manufactura/servicios	Servicios, atractivos y puestos de trabajo.
Clientes	Consumidores	Ciudadanos, inversores y visitantes.
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

Fuente: Fernández Güell (1997: 54).

A partir de este momento se abre un periodo transitorio de ajuste entre ambas lógicas (pública y privada) de gestión. Las organizaciones públicas se van flexibilizando, se intensifican los procesos de descentralización-agencialización (hacia otros entes periféricos y hacia organizaciones de carácter semipúblico), al tiempo que se desarrolla una cultura de proximidad a los usuarios de los servicios. Los mecanismos de presentación de quejas y las encuestas de opinión ganan popularidad en el sector público (discurso de la calidad), con el objetivo era lograr la satisfacción de los “clientes” y el tránsito del “Ayuntamiento- burocracia al Ayuntamiento-empresa de servicios”.

3.1.1 La gestión posburocrática

Las primeras iniciativas “posburocráticas” aparecen a principios de la década de los noventa (período 1991-1997). En esta época empezaron a sentarse las bases para la toma de conciencia acerca de la importancia de conocer el entorno y de anticipar su evolución, son los primeros intentos de pensamiento estratégico: la “nueva gestión pública” orienta la reforma de la gestión local, introduciendo instrumentos innovadores como la planificación estratégica, la distinción entre la provisión y la prestación de servicios públicos, la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión, la “Calidad Total”, la evaluación de resultados, la reingeniería de procesos y la aprobación de las “Cartas” de servicios públicos locales (Canales Aliende 1999: 117).

Por su parte, J. Prats i Catalá (2005) señala que el proceso de reforma se desarrolló sobre dos ejes: la eficiencia y la responsabilización, cuyas estrategias se concretan en la siguiente tabla:

Tabla 3.4. Estrategias de reforma

ESTRATEGIAS DE REFORMA	EFICIENCIA	RESPONSABILIZACIÓN
	• Descentralización y devolución de competencias a entidades locales o externas.	• Importancia de los gobiernos de proximidad.
	• Evaluación del desempeño.	• Fortalecimientos del control parlamentarios.
	• Libertad de elección de servicios por los usuarios-clientes.	• Aparición de “tribunales ciudadanos”.
	• Separación proveedor-productor de servicios.	• Democracia participativa.
	• Transformación de las empresas públicas en compañías mercantiles de propiedad pública.	• Transparencia de los procesos administrativos y de la información pública.
	• Cooperación público-privada.	• Responsabilidad corporativa.

Fuente: elaboración propia a partir de J. Prats i Catalá (2005).

Esta corriente trató de dar solución al problema de cómo compatibilizar la situación deficitaria de la Administración con una prestación de servicios de calidad. En este enfoque el “administrado” pasa a ser “consumidor-cliente”, lo que lo coloca, en teoría, en situación de poder exigir unos estándares de calidad en la prestación de servicios y, sobre todo, de poder elegir de quién desea percibir la prestación de dichos servicios: *“la gestión pública adoptó mecanismos e instrumentos propios del sector privado, lo que determinó la mercantilización de las relaciones entre la administración y unos ciudadanos que se reconvierten a la condición de clientes, es decir, individuos poseedores de derechos individuales que se comportan como los compradores en el mercado.”* (Subirats 1999: 46).

Sin embargo, a partir de esta situación, progresivamente se va consolidando una nueva dinámica mixta de trabajo (público-privada), más sensible a los retos derivados de la globalización. Se impone la necesidad de crear entornos cooperativos para hacer frente a la complejidad de las demandas de las sociedades contemporáneas, así como la necesidad de gestionar en clave sostenible e integrada.

La separación entre los *inputs* y *outputs* (esto es, entre las formulaciones desarrolladas en el seno de las instituciones políticas y la implementación de las mismas a través de la Administración), tal y como propugnaba la NGP, empieza a considerarse una idea obsoleta. Aumenta la fragmentación y los límites competenciales son cada vez más difusos. A finales de los noventa, se genera una dinámica cumulativa que va sentando las bases para la transición desde el *management* al modelo de la gobernanza, especialmente en el ámbito urbano, que implica la consideración de nuevos principios de gestión dirigidos al buen gobierno (*good Governance*)¹²⁶.

¹²⁶ Se trata de un planteamiento normativo que se caracteriza por afirmación de que ya no existe diferencia entre lo privado y lo público, como consecuencia de la interdependencia que caracteriza el desarrollo de la acción política en la actualidad. La fijación de los objetivos se va haciendo sobre la marcha, de forma flexible y dependiente del transcurso de la interacción de los actores implicados. La idea de la concertación definirá el marco de normas que deberán ordenar este proceso. Y por último, se habla de la existencia de una red autónoma de actores que se autocoordinan al margen de la actividad del Estado. Si bien hay que señalar que existen diferentes interpretaciones en cuanto al papel del Estado dentro de este planteamiento, y que

Tabla 3.5. Principios rectores en el *management* y la gobernanza

Desde el “Management”	Hacia la “Governance”
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia. • Contractualismo. • Reparto de costes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coproducción en el gobierno.
<ul style="list-style-type: none"> • Externalización. • Privatización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno activo: autoayuda, responsabilidad y obligación.
<ul style="list-style-type: none"> • Contratos (corto plazo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación (largo plazo).
<ul style="list-style-type: none"> • Dinero y competencia como incentivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de los instrumentos de gobierno (mercado, comunidad, jerarquía, etc.).
<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de relaciones económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo social y democrático.
<ul style="list-style-type: none"> • Organización del gobierno y de de las cadenas de procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de la interacción entre el Estado, la economía, la sociedad civil y los individuos.

Fuente: traducción propia de W. Jann (2001).

El salto a esta nueva etapa del proceso de reforma se caracterizó, principalmente, por la recuperación de la dimensión política y de la idea de “ciudadano” (ya no, simplemente, “cliente”) de acuerdo con el discurso “rousseauniano” de la *res pública*. La gestión pública pasa de la imitación de las técnicas de gestión privada a la innovación (Metcalf 2006) y empieza a ser “más sensible” a las demandas de los ciudadanos¹²⁷ y del entorno. Al mismo tiempo, se valora la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos en

van desde el “Estado mínimo”, hasta el llamado “Estado activador”, que no pierde su centralidad en el sistema político. (Vallés 2000).

¹²⁷ “Es evidente que la democracia es un valor; junto con ella lo es el trato no discriminatorio, pero imparcialidad no puede querer decir falta de comprensión, o indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas. Por otra parte, en el contacto con la Administración, muchos de los ciudadanos que acuden a la misma ven en ese funcionario que les atiende la llave que les ha de abrir la puerta a la demanda que trasladan. Si no existe una reacción positiva hacia el problema personal que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema, precisamente cuando esa legitimación, como decíamos al inicio de este trabajo, depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de actuación administrativa, y cada vez menos de las ideologías que dirigen a esa Administración.” (Subirats 1994: 136).

la acción política, siendo precisamente este esfuerzo de conexión entre la Administración y la sociedad civil la característica que define, para muchos autores, a la Administración pública. En este sentido así J. Pierre (1995) señala: *“We conceive public administration as the key output linkage of the state towards civil society. However, the interface between public administration and civil society is a two-way street, including public policy implementations as well as policy demands from private actors towards policy-makers”* (Pollitt y Bouckaert 2004: 9).

Tabla 3.6. Hacia la profundización posburocrática

Características	Medidas	
<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia, eficacia. • Descentralización. • RR.HH. • Flexibilidad organizativa. • Calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Outsourcing</i>. • Modelos de calidad. • Cartas de servicios. • Planificación. • Evaluación objetivos. 	CLIENTE (finales de los '80)
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión. • Diversidad. • Participación. • Cambio. • Internacionalización. • Liderazgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Networking</i>. • Partenariados. • <i>Benchmarking</i> • Pensamiento estratégico. • Innovación. 	CIUDADANO (desde 1997 →)

Fuente: elaboración propia.

Las transformaciones socio-económicas y políticas que experimentan los municipios, principalmente como consecuencia de la evolución del concepto de desarrollo sostenible y de las dinámicas globalizadoras, llevan a una redefinición de los contenidos de las políticas urbanas y, en consecuencia, al

desarrollo de una nueva gestión, basada en el trabajo en red¹²⁸ y en la cooperación (como principio básico): entra en escena la *governance*. Bajo este enfoque, las interacciones¹²⁹ dentro de las organizaciones y, entre éstas y los distintos agentes de la sociedad, pasan a convertirse en el centro del análisis político.

El modelo de la gobernanza pone de manifiesto la existencia de vínculos entre política, economía, sociedad y medio ambiente. En este contexto, se abre un espacio para la experimentación con nuevos instrumentos y formas de gestión de las políticas urbanas, en el que se va forjando el llamado discurso estratégico de las ciudades. Esta forma de gestionar es calificada bajo varios epítetos: gestión participativa, gestión relacional o gestión estratégica, que implican necesariamente la consideración de las interrelaciones entre los distintos actores que forman parte del sistema urbano en la toma de decisiones acerca del modelo de desarrollo de la ciudad.

En este nuevo contexto, debe reflexionarse, por tanto, acerca del papel del Estado en el marco de las nuevas fórmulas de gobierno -“formas blandas” de gobierno -*weichen Steuerungsmodi*- (Jann 2001), que implican un salto cualitativo hacia formas de hacer política más ajustadas, no sólo a las dimensiones territoriales, sino también a las necesidades de los ciudadanos. El Estado juega un papel de “*Estado posibilitador*” que, si bien no debe deshacerse de la responsabilidad que supone la asunción de las tareas

¹²⁸ “Sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo.” (Prats i Catalá 2005: 148).

¹²⁹ “Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernanza legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.” (Prats i Catalá 2005: 132). En este sentido, los procesos que estamos estudiando: la planificación estratégica, las agendas locales 21 y los procesos de marketing de ciudades se ajustan perfectamente a esta recomendación, pues nacen con vocación de gestionar en un contexto de incertidumbre, conforme a los principios organizativos de flexibilidad, participación, cooperación e intersectorialidad.

públicas y la realización del bienestar común, no supone que deba desarrollar dichas tareas únicamente por sí mismo¹³⁰.

Recapitulando, la interdependencia y la cooperación, el cambio de las estructuras administrativas (flexibilidad), la visión estratégica, las altas capacidades de los gerentes, la comunicación, la transparencia y, en definitiva, una gestión más democrática, marcan una nueva forma de hacer política y un nuevo estilo de gestión. Lo interesante de este paradigma es, como sabemos, su dinamismo y su carácter dúctil. Por ello, *“no hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, [...] la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.”* (Prats i Catalá 2005: 132). Prueba de esta flexibilidad es que el propio significado de la noción de gobernanza evoluciona y sirve para explicar las dinámicas que se producen en distintos contextos institucionales, si bien siempre hay un elemento constante: la interrelación.

J. Prats i Catalá considera que la *governance* “se refiere a la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación al tipo *governance* debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad”. Esta acepción de la

¹³⁰ Un breve repaso de la evolución de la naturaleza y funciones de los distintos modelos de Estado y de Administración, nos recuerda que el Estado Liberal se caracterizaba por llevar a cabo funciones de soberanía –defensa y orden–, y de provisión de servicios e infraestructuras básicas: carreteras, alcantarillado, urbanismo, agua, luz, higiene y salud pública, etc. Es importante no perder de vista que, en este momento histórico, la provisión de servicios debe ser entendida en un contexto centralizado y en clave nacional. A partir de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolla el Estado de bienestar, en concordancia con un cambio de filosofía, que se traduce en un salto cualitativo respecto de la tradicional concepción de la provisión de servicios. En esta etapa, se superan las tradicionales funciones de protección y de fomento, para pasar a una concepción integral del papel del Estado y del carácter de los servicios que presta, que afectan prácticamente a todas las dimensiones y necesidades del individuo: la educación, la salud, los subsidios y ayudas, etc.

gobernanza como “metapolítica” pone de manifiesto una aproximación a la cuestión desde una óptica que insiste más en las dinámicas institucionales (organización, procedimiento, relaciones entre actores, etc.), que en la dimensión normativa (la reflexión en torno a los valores se deja más bien a la Teoría política). Por tanto, desde la gestión pública, la gobernanza constituye una “herramienta analítica y descriptiva” que es definida como “la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes.”

Este discurso se refleja en el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano (2007: 150 ss) que, con el objetivo de adaptarse al nuevo contexto, fija una serie de objetivos y líneas de actuación, tanto para la gestión interna (intraorganizativa) como para la urbana (externa), desde la lógica de la gobernanza y la sostenibilidad. Entre estos objetivos están los siguientes:

1. Cambio organizativo: *“ante la compleja realidad social que se concentra en los espacios urbanos, se evidencia la necesidad urgente de adaptar la estructura organizativa de las administraciones locales. Cada administración, en función de las características de su municipio como de las de su propia organización deberá evaluar la opción más óptima para plasmar este cambio organizativo. En muchos casos, esto puede derivar en la creación de nuevos departamentos o en la integración y coordinación de los existentes.”*¹³¹ Es necesario, por tanto, adaptar las administraciones locales y las organizaciones urbanas a las incertidumbres que se derivan de los procesos que tienen lugar en las ciudades, tratando de introducir la reflexión estratégica en la cultura organizativa. Asimismo, las organizaciones también deben adaptarse a la complejidad e incorporarla en la acción de gobierno y en la gestión de las políticas públicas, no sólo a través de la participación en redes (internas y externas), sino también de cambios en la propia estructura de las organizaciones: *“En este sentido, la priorización de temas y la creación de estructuras ligeras y transversales a la propia organización institucional, con*

¹³¹ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.168

*fecha de caducidad fijada ex ante, puede ser una vía para ir construyendo gobiernos capaces de asumir la complejidad y actuar en la misma.*¹³²

2. Toma de decisiones: la transversalidad, la participación y la colaboración modifican el proceso de toma de decisiones. La complejidad del entorno obliga a integrar a los distintos actores en la elaboración de las políticas, para ajustarlas a las demandas del sistema, y también en su gestión, para generar resultados eficientes a través de actitudes de corresponsabilidad: *“En este sentido, la comunidad local no puede ser considerada un simple sujeto pasivo, sino como un conjunto de actores potencialmente responsables de la implementación de políticas de inclusión, ya que sin la comunidad no será posible avanzar en el desarrollo de la integración social o la gestión sostenible de las ciudades, desde las ventajas que da la identidad, el sentirse implicados en una responsabilidad común.”*

Las nuevas formas de participación plantean un reto al tradicional sistema representativo de toma de decisiones públicas. Sin embargo, lo cierto es que las dinámicas participativas facilitan la creación de capital social y, por tanto, la cohesión interna del sistema, al hacer que el ciudadano se sienta parte de la ciudad. Ello lleva a afirmar que, en el contexto actual, la participación de los distintos actores del sistema constituye un eje inherente a todo proceso de gestión urbana.

3. Educación en valores: la creciente importancia de los valores corre paralela a la del capital humano, en la medida que las personas son portadoras y transmisoras de actitudes y de valores. Por este motivo, cuidar los aspectos culturales y de formación se convierte en una cuestión clave, especialmente en el marco de la sociedad del conocimiento, que lleva a vincular la educación con la idea del desarrollo sostenible. En el contexto urbano actual, la construcción de puentes entre los ciudadanos y el espacio público es un objetivo prioritario, que se lleva a cabo con acciones de fomento de un sentimiento de identidad y pertenencia al sistema urbano del que se trate. Educar en valores es crear

¹³² *Ibidem*, p. 152.

ciudadanía, y por tanto, fomentar actitudes de corresponsabilidad (desarrollo de relaciones de buena vecindad y de responsabilidad corporativa de las empresas). Todo esto precisa la creación de espacios de deliberación y el desarrollo de una cultura participativa.

4. Enfoques de gestión: un contexto complejo precisa enfoques sistémicos y holísticos que permitan inducir la reflexión estratégica, el diseño de mecanismos de anticipación, seguimiento de los cambios y mejora de los resultados.

La consigna es la necesidad de adaptarse a los constantes cambios del entorno y de la sociedad urbana. Se sientan así las bases del pensamiento estratégico: la consideración que de las ideas de cambio y de futuro son inherentes a la gestión en general y a la gestión urbana en particular. Las reformas posburocráticas, inspiradas en el paradigma de la gobernanza urbana, cristalizan, de esta manera, en la llamada “gestión estratégica”.

3.2 La ciudad y su gestión

*"I look to the future because
that's where I'm going to spend the rest of my life."*

George Burns.

Gestionar la ciudad implica hacerse cargo de su transformación con el objetivo de adaptarla a los cambios y, para ello, existen diversos enfoques:

- a) **Reactivo:** cuando los problemas surgen se les va otorgando prioridad en función de la importancia que se les atribuya, lo que dependerá, a su vez, de las sensibilidades de los responsables de la gestión. El mayor inconveniente de esta forma de gestión es su incapacidad de anticipación a los problemas.
- b) **Planificado:** consiste en analizar la situación de la ciudad, identificar sus problemas, sus tendencias y establecer sus necesidades a medio plazo, lo que sirve de base para la construcción de un modelo de ciudad. Sin embargo, entre los puntos débiles de este enfoque, muy en alza en la década de los ochenta, se encuentra la idea secuencial del desarrollo del plan (programa cerrado). Por lo general, no se reflexiona acerca de cómo los cambios del entorno pueden afectar al desarrollo del plan (variable de interacción).
- c) **Estratégico:** la premisa es que la ciudad interactúa con su entorno y que éste se transforma constantemente de ahí que, más que predicción, sea necesario contar con buenos instrumentos de análisis que ayuden a comprender la realidad. Por tanto, las ideas de interacción y de cambio están en la base de este enfoque.

En la literatura especializada, el término "estratégico" suele acompañar a los siguientes conceptos: "reflexión", "gestión" y "planificación". Ello podría ser el reflejo de una suerte de "moda conceptual" en materia de desarrollo local, de

manera que lo que se llamaba a finales de los ochenta “planificación”¹³³, tras la incorporación de nuevas sensibilidades, pasó a convertirse, a finales de la década de los noventa, en gestión estratégica. A partir del año 2000, empieza a utilizarse con frecuencia el término “procesos de reflexión estratégica”, que coincide con la importancia que se le otorga al capital humano como pilar del desarrollo y como elemento clave en el diseño e implementación de los procesos de desarrollo urbano, dado que la capacidad de reflexión es una cualidad humana.

De alguna manera, los tres conceptos están relacionados y parece que, en realidad, hacen referencia a momentos distintos del proceso de planificación. Así, la reflexión estratégica constituiría el presupuesto para que se inicie el proceso de definición del modelo de ciudad; la gestión estratégica haría referencia a la forma en que deben gestionarse las políticas urbanas; y, por último, la planificación estratégica y, en particular el plan estratégico, constituiría un instrumento concreto que se enmarca dentro de la gestión estratégica.

En todo caso, se comparta o no esta definición, no cabe duda de que estos tres conceptos responden a una corriente de pensamiento que propone un nuevo centro de gravedad política: la ciudad. Esta filosofía resalta la necesidad de reflexionar, en clave de sostenibilidad, acerca del proyecto de ciudad, con la participación y cooperación del mayor número posible de actores del sistema

¹³³ “La planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una informada toma de decisiones, no por ello constituyéndose en la forma de gobierno. Entre las áreas temáticas a resolver, referidas a la planificación local, están entre otras: la definición de cómo se inserta y relaciona con la planificación central; la creación de instrumentos de diagnóstico y preparación de proyectos que se ajusten a las capacidades y recursos del aparato público local, y que a la vez contribuyan a la participación comunitaria; la tecnificación gradual de las propuestas de planes y modelos de gestión; mecanismos para la concertación de intereses y actores para el logro de fines específicos; la reflexión permanente en torno a las opciones más adecuadas para la solución de los problemas; la conceptualización de éstos como fuente de oportunidades; el progresivo enriquecimiento de su acción más allá del plano o modelo físico; la introducción de conceptos operacionales como negociación y evaluación de proyectos.” En: <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>

urbano (Borja y Castells 1996). El objetivo es la construcción y gestión de una agenda urbana sobre la base de los siguientes requisitos (Pascual Esteve 2001: 20):

1) *Identificación de los factores de cambio*: es preciso un buen análisis DAFO, que identifique las oportunidades de cambio. En el argot de la gestión estratégica se emplean los siguientes conceptos:

- **“Hardware”**: es lo que quedaría en la ciudad si se marchasen las personas, esto es, las infraestructuras, las instalaciones y los bienes físicos (comunicaciones, redes de transporte, creación de polígonos industriales, etc.).

- **“Software”**: son los factores inmateriales del desarrollo (las personas). Se considera un factor de desarrollo el nivel de cualificación de los recursos humanos que están instalados en una determinada ciudad, el aprendizaje del *know-how* tecnológico e innovador y la difusión¹³⁴ de sus efectos.

- **“Orgware”**: hace referencia a la capacidad organizativa del territorio para dar respuesta eficaz a los problemas y desafíos que se presentan en la ciudad. Son las innovaciones organizativas que surgen al hilo de las necesidades de la gestión de un determinado sistema urbano.

2) *Identificación de los agentes de cambio*: es necesario identificar a los actores relevantes –*stakeholders*–, públicos y privados, para que el plan sea viable. Se tienen por relevantes a aquellos actores que estén directamente afectados por un proceso o asunto concreto, que posean información o conocimientos valiosos o que tengan capacidad de control o influencia sobre la implementación del proceso.

3) *Legitimidad del proceso*: es importante promover un amplio proceso de participación ciudadana para que las expectativas de los ciudadanos se vean reflejadas en el modelo de ciudad, generando ilusión y facilitando la apropiación de los objetivos estratégicos. De esta manera se consigue dotar de

¹³⁴ La difusión de las innovaciones es uno de los ejes de la política de desarrollo local (función de los parques tecnológicos).

legitimidad social y democrática a la estrategia urbana: *“There is no sustainable implementation without acceptance, understanding, will, interest, awareness and recognition of benefits and responsibilities among various actors.”* (Guidance paper on Involvement and Communication, 2008: 4).

Recapitulando, la aproximación a la **gestión urbana**, requiere detenerse en la consideración de las siguientes dimensiones (Balbo 1998): a) Conocimiento de la ciudad: la gestión de datos, b) Liderazgo y proyecto de ciudad: protagonismo del gobierno local en la configuración del futuro de la ciudad, c) Competencia urbana: política y acciones de atracción de residentes, inversores y turistas (*city-marketing*), d) Planificación estratégica: hincapié en la evolución desde la planificación urbanística a la planificación estratégica, a partir de la introducción de elementos de carácter más político, e) Relaciones público-privadas: el gobierno local en su papel de mediador, facilitador de relaciones y movilizador de recursos, f) Formas de participación ciudadana y acceso a la información, g) Capacitación de los recursos humanos de las Administraciones locales, para pasar de una lógica de administración a una dinámica de gestión y h) Desarrollo sostenible: como objetivo fundamental de la gestión.

Éstas van a ser, por tanto, las ideas-fuerza que subyacen a cualquier actividad estratégica y de gestión urbana. En este sentido, partimos de la hipótesis de que se está consolidando en los últimos años un discurso cada vez más homogéneo, cuyas bases son sentadas desde Europa¹³⁵. No obstante, hay que advertir que, ciertamente, *“la gestión urbana no se ha abordado en este tiempo a través de un enfoque integral y sistémico que construya una nueva cultura institucional y que considere en el propio sistema toda la trama de aspectos relativos a la sostenibilidad y cohesión social que tienen lugar en un municipio, en sentido amplio.”*¹³⁶

¹³⁵ Prueba de ello es el proyecto “Managing Urban Europe-25” (2004-2009), que propone una guía de gestión (sistema IMS) para un futuro sostenible de las ciudades.

¹³⁶ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.162

3.2.1 Elementos posburocráticos en la gestión de las ciudades

La *Carta de Leipzig* (2007) permite identificar los conceptos clave de la gestión del desarrollo futuro de una ciudad. Así, términos como: planificación integral, diagnóstico de situación, estrategia de futuro, cooperación público-privada y participación de los agentes económicos y sociales, se presentan como elementos ineludibles de la gestión local y de la estrategia de desarrollo urbano. En el presente apartado se expondrán los elementos que caracterizan la gestión posburocrática y que son contemplados en el marco de la gestión de las ciudades:

Tabla 3. 7. Elementos caracterizadores de la gestión posburocrática

Método de trabajo	• <i>Benchmarking</i> .
Dinámica relacional	• Cooperativa: <i>networking</i> .
Liderazgo	• Transformador.
Organización	• Flexibilidad y cooperación público-privada.
Producto	• Intangibles (valores).
Filosofía del cambio	• Dinámica de sistemas y pensamiento estratégico.

Fuente: elaboración propia.

- **Búsqueda de las mejores prácticas: *benchmarking*.**

Los “bancos de buenas prácticas”¹³⁷ son una herramienta propia de la gestión posburocrática. En una sociedad “en construcción”, en la que se está experimentado constantemente para adaptarse a los cambios, el empleo de este tipo de herramientas es fundamental, no sólo para mejorar las condiciones de nuestro entorno, sino también para ir consolidando una metodología común en torno a las mejores técnicas y procedimientos derivados de otras experiencias. Una buena práctica se convierte, por tanto, en una guía, en un protocolo de actuación (eso sí, adaptado al contexto en el que se aplica).

En este sentido, la Unión Europea ha hecho una firme apuesta por la consolidación de una serie de herramientas metodológicas en el ámbito del desarrollo urbano, que ayudan a reforzar la hipótesis de la convergencia, tal y como puede observarse en este fragmento:

POLICY CONTEXT EUROPEAN UNION

“There is demand amongst policy makers at all levels for an assessment of quality of life in Europe’s cities. To meet this demand there is a need for comparable information. This information helps to identify priorities, to target actions and to assess progress. Such information is currently very limited.

The Commission Communication ‘Towards an Urban Agenda in the European Union (COM (97)197)’ identified this need for comparable information and proposed a two-fold approach.

First, the **Urban Audit**¹³⁸ to ‘measure the quality of life in our towns and cities through the use of a simple set of **urban indicators and a**

¹³⁷ **V Catálogo Español de Buenas Prácticas** <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n31/lista.html>, véase también: Citizens’ Network Benchmarking Initiative http://www.citizensnetwork.org/uk/what_is_benchmarking.asp

Banco de Buenas Prácticas Locales (Fundació Carles Pi i Sunyer y Diputació de Barcelona): “Entendemos por Buena Práctica cualquier actuación, impulsada por una administración local, que haya mejorado de forma significativa una situación insatisfactoria. Las Buenas Prácticas pueden tener lugar en cualquier ámbito de actividad de un ente local, tanto de gestión interna como de servicio externo: diseño de políticas, gestión de servicios, optimización de recursos, calidad, participación ciudadana, concertación público-privada, etc.” <http://www.diba.es/bbp/>

¹³⁸ Consiste en la recogida periódica por la Comisión Europea de información sobre la calidad de vida en las ciudades europeas de tamaño medio y grande. Se ha realizado dicha autoría a

common methodology'. This would be undertaken with a view to these indicators being updated and, in the future, providing an assessment of the impact of national and European policies on the development of urban areas.

Second, in parallel with this approach **EUROSTAT**, in co-operation with national statistical institutes, would process the **'local' level information on cities and urban agglomerations and harmonise information systems and definitions**.

The subsequent Commission Communication 'Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action' published in October 1998 and debated at the European Urban Forum in Vienna, November 1998, also identified, as one of 24 actions 'Improving Comparative Information on Urban Conditions'. In addition to the Urban Audit and the work of EUROSTAT, the framework for Action also stressed the work of the **European Environmental Agency, the integration of information for Geographical Information System, the establishment of a Commission-wide network for indicator users and the encouragement of local authorities to develop locally relevant indicators linked to Local Agenda 21**.

Research on urban indicators is also provided for in the Fifth Framework Programme for RTD in, for example, the Work Programme for Key Action 4: City of Tomorrow and Cultural Heritage.

Fuente: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/audit/src/intro.html

El intercambio de experiencias persigue aprovechar la diversidad y estimular la creatividad. Constituye un proceso de mejora sistemática de la organización (y de sus procesos) que tuvo su origen en el ámbito sanitario, a mediados de los años noventa. Es importante tener claro que no se trata de copiar sino de innovar, adaptando dichas prácticas al contexto organizativo y tomando en consideración la cultura organizativa doméstica.

El estudio de las buenas prácticas implica la *capitalización de la experiencia ajena* y, cada vez más, va calando en el imaginario de los políticos locales como un elemento inherente a la gestión actual. Prueba de ello, son las palabras que se recogen en el siguiente fragmento y que fueron pronunciadas por el alcalde de Madrid -Alberto Ruiz-Gallardón-: *"Ese algo más es el seguir*

258 ciudades europeas y se ha realizado a cerca de 300 en el 2006. Aporta datos estadísticos para la realización de informes y comparar el estado de distintas ciudades europeas conforme a unas variables e indicadores homogéneos.

mejorando el bienestar de nuestros ciudadanos y el progreso de nuestras ciudades. Y para ello es necesario seguir aprendiendo. Aprender de las experiencias de éxito de otras ciudades, aprender de lo que nos pueden enseñar las propias empresas, y aprender de las nuevas técnicas y métodos de la gestión urbana que de forma continuada van apareciendo en el ámbito académico internacional”¹³⁹

La Comisión Europea en la Comunicación “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final, apuntaba ya a la necesidad de promover el intercambio de experiencias entre ciudades en materia de políticas urbanas. Inspirándose en esta idea, la Comisión impulsó la creación de la Auditoría Urbana¹⁴⁰ (la primera experiencia piloto se desarrolló durante 1997-2000), una herramienta que tiene el objetivo de medir la calidad de vida en las ciudades europeas a través de una serie de indicadores urbanos y del desarrollo de una metodología común. Se trata de una base de datos que permite dar información a las autoridades locales de distintas ciudades europeas para facilitar el intercambio de experiencias y mejorar la calidad de sus políticas urbanas.

A continuación, puede verse un mapa de las ciudades que forman parte de este programa, entre las que se encuentra uno de nuestros casos de estudio: Santiago de Compostela.

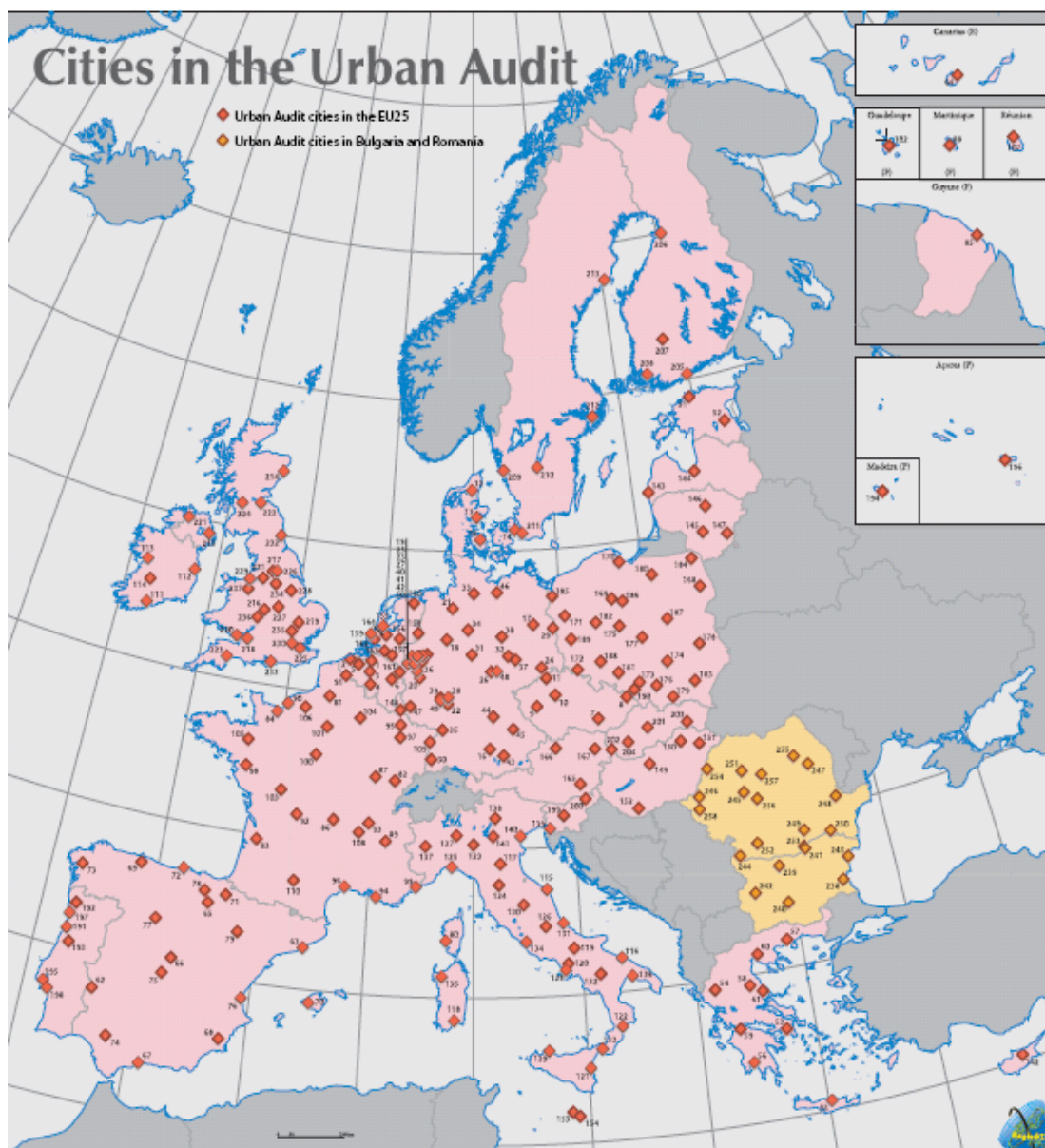
¹³⁹ Alberto Ruiz-Gallardón, alcalde de Madrid, Prólogo del libro de Gildo Seisdedos (2007: XII).

¹⁴⁰ “*The Urban Audit provides European urban statistics for 258 cities across 27 European countries. It contains almost 300 statistical indicators presenting information on matters such as demography, society, the economy, the environment, transport, the information society and leisure.*

The Urban Audit was conducted at the initiative of the Directorate-General for Regional Policy at the European Commission, in cooperation with EUROSTAT and the national statistical offices of the 25 current Member States plus Bulgaria and Romania .

For more technical information and variable level data, please consult the Urban Audit Methodological Handbook on the Eurostat website: www.europa.eu.int/comm/eurostat/ and the Urban Audit data on [New Cronos](http://www.urbanaudit.org/). <http://www.urbanaudit.org/>

Gráfico. 3.1. Ciudades que forma parte de la Auditoría Urbana



Fuente: <http://www.urbandaudit.org/UA27%20Map%20web.pdf>

Otro ejemplo de los esfuerzos de la Unión para fomentar dinámicas de cooperación y de intercambio de buenas prácticas entre las ciudades en el ámbito de las políticas urbanas es la red de ciudades URBACT, que se creó a principios de 2003 para organizar los intercambios entre ciudades que se han beneficiado del programa URBAN, con el objetivo de extraer enseñanzas sobre la experiencias realizadas y difundir ampliamente esos conocimientos:

“Las competencias y los conocimientos constituyen un requisito importante para la regeneración urbana. Las soluciones eficaces requieren por lo general competencias específicas, por ejemplo la capacidad para organizar una cooperación que se extienda por encima de las fronteras administrativas y profesionales. Por consiguiente, las ciudades deben utilizar los conocimientos adquiridos y reunidos en el marco del programa URBACT¹⁴¹, y mediante las demás redes europeas y nacionales”

Este programa se creó bajo la consigna del intercambio de experiencias y la voluntad de consolidar una metodología común, tal y como se desprende de su página Web:

“URBACT as a source of inspiration: a testing ground for exchange and learning across Europe

The aim of the URBACT programme is to exchange urban policy and practice across Europe, but it also gives priority to finding better ways to exchange, capitalise and disseminate cities' practice and policy. As the results emerge from three years of transnational networks and working groups, a wealth of experience is now available for other **exchange programmes aiming to transfer and learn from city policy at European level.**

The aim of this **Methodology dossier** is to provide cities, policy-makers and practitioners easy access to some of the experience developed by cities in managing their networks and working groups within URBACT. As interesting new methods emerge within the programme, they will be added, to further enrich the dossier”¹⁴².

A continuación se presenta el mapa de redes temáticas, grupos de trabajo y estudios que responden a este programa y que se reúnen periódicamente, para discutir acerca de la evolución de los asuntos urbanos¹⁴³ en la agenda europea, la política de intercambio y de aprendizaje entre las ciudades de la Unión y sobre la transformación del programa URBAN en *mainstream*.

¹⁴¹ www.urbact.eu

¹⁴² <http://urbact.eu/document-library/urbact-methods-and-tools.html>

¹⁴³ OPEN DAYS 2008: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/index.cfm

**Gráfico 3.2. Red de ciudades participantes en el programa
URBACT**



Fuente: http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/Leaflet_URBACT_EN.pdf

No obstante, en 1994 ya existen precedentes de esfuerzos para promover un hábito de intercambio en la UE. La *Campaña de Ciudades Sostenibles*, que nació para asesorar a las autoridades locales en la implementación de las Agendas locales 21, incentivaba que las autoridades locales de la Unión participasen en redes de cooperación entre ciudades para que se asistieran mutuamente en sus planes de desarrollo.

Diez años más tarde, en la *Carta de Leipzig*¹⁴⁴, se sigue insistiendo en la necesidad de fomentar de este tipo de herramientas de intercambio, especialmente en el ámbito de desarrollo urbano sostenible:

“Enfatizamos la importancia de un intercambio sistemático y estructurado de experiencias y conocimiento en el campo del desarrollo urbano sostenible. Pedimos a la Comisión Europea que presente los resultados del intercambio de buenas prácticas sobre la base de las directrices de la “Carta de Leipzig” en una conferencia futura bajo los auspicios de la iniciativa “Regiones para el Cambio Económico”. Junto con esto, necesitamos una plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos (benchmarking), evaluaciones, revisiones de expertos y otra investigación urbana que apoye a los agentes implicados en el desarrollo urbano en todos los niveles y en todos los sectores. Seguiremos fomentando e intensificando en el futuro el intercambio de conocimiento y experiencias entre legisladores, profesionales e investigadores, a nivel local, regional, nacional y europeo, con el objetivo de poder reforzar la dimensión urbana de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo.”

El efecto aglutinador del concepto de desarrollo urbano también se manifiesta en los aspectos metodológicos, ya que la gestión de estos temas precisa del establecimiento de espacios y dinámicas cooperativas. El desarrollo es un horizonte al que sólo puede llegarse gracias a la participación de todos los actores.

- **Cultura de la cooperación: *networking***¹⁴⁵.

Algunos ejemplos de redes que han ido formándose en torno al tema del desarrollo urbano son: la Red Europea de Conocimiento Urbano (*EUKN*), que constituye una biblioteca virtual y una base de datos *online* sobre experiencias y temas urbanos en Europa; la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible¹⁴⁶ (2005), con sede en Málaga, que se creó con el objetivo de

¹⁴⁴ <http://www.mviv.es/es/pdf/otros/carta%20de%20Leipzig.pdf>, p. 8.

¹⁴⁵ URBACT: http://urbact.eu/fileadmin/urbact.eu/ressources/flash/carte_EN.swf

¹⁴⁶ Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, que se fundó el 15 de diciembre de 2005, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, pero gestionada desde la Junta de Andalucía, el Gobierno de Navarra, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación de Barcelona, la Diputación de Valencia y la Diputación Provincial de Huesca. El primer trabajo de esta Red de redes ha sido la elaboración de una Estrategia de Medio Ambiente Urbano, que integra los principios de la Estrategia Europea de Medio Ambiente

compartir experiencias, metodologías y proyectos relacionados con la sostenibilidad, llevadas a cabo en el marco de los procesos Agenda Local 21; o el caso del CIDEU¹⁴⁷ (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), una red creada en 1993 en Barcelona, con el objetivo de seguir los procesos de planificación estratégica, tanto en América Latina como en España.

Todas estas redes actúan como filtros de la información aportada por otros actores y contribuyen a generar conocimiento y capital relacional, que les permita obtener/aportar recursos.

A partir lo anterior, nos adentraremos en la lógica de trabajo que promueve la gestión posburocrática. Dicha dinámica de trabajo es lo que se conoce como *networking*, inspirada en los principios de cooperación, transparencia y horizontalidad. La participación en redes de gestión es especialmente útil, no sólo para identificar problemas sino también para evaluarlos y corregirlos porque facilita el intercambio de recursos, de información y ahorra tiempo. Sin embargo, su buen desarrollo depende en gran medida de variables como la voluntad y el liderazgo político.

El programa URBACT nos sirve nuevamente como ejemplo para ver cómo la UE promueve dinámicas cooperativas en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano:

“URBACT, a Community Initiative Programme **facilitates the networking** between cities from all the Member States around three larger objectives:

- Develop transnational exchanges between URBAN I and URBAN II cities, those cities having benefitted from an Urban Pilot Project, and all cities with more than 20.000 inhabitants in the New Member States of the Union.

Urbano, que a su vez bebe de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.
<http://www.ecourban.net/index.asp>

¹⁴⁷ <http://www.cideu.org/site/>

- Draw lessons from the analysis of their experiences, policies implemented locally and propose innovative approaches to those difficult issues.
- Disseminate towards the actors in all European cities the experiences in those different areas, the lessons learned and the resulting proposals for approach. The website <http://www.urbact.eu/> constitutes the prime platform of exchange between cities, the presentation of analytical summaries of examples of practice, the process of capitalisation and the principal tool of their dissemination”.

De esta manera, la necesaria transformación de la cooperación en desarrollo convierte a la agencia de actores y al capital social en variables relevantes a la hora de diseñar e implementar una política de desarrollo local. Hablar de cooperación implica necesariamente hablar de participación, es decir, de la implicación de la multiplicidad de actores que conforman el sistema urbano. Para que este tipo de procesos funcione se precisa que la sociedad se comprometa con la definición y asunción de responsabilidades que afectan a su propio futuro.

En síntesis, cooperar conlleva a participar y participar implica corresponsabilizarse: *“La participación de los ciudadanos constituye un imperativo democrático; el compromiso de los residentes locales y de la sociedad civil en la política urbana tiene la capacidad de otorgar legitimidad y eficacia a las acciones del poder público”*¹⁴⁸. Un ejemplo de esta tendencia es el modelo de la responsabilidad social corporativa (RSC)¹⁴⁹.

¹⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA (2006): “Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones”, COM (2006) 285 final, Bruselas, 13.7.2006, p.13.

¹⁴⁹ Bajo el modelo RSC las empresas empiezan a presentarse como “ciudadanos corporativos” de las comunidades en las que se insertan. La adaptación de este tipo de fórmulas está fuertemente vinculada al concepto de desarrollo sostenible, tal y como puede deducirse del siguiente fragmento: *“El compromiso de las pequeñas y medianas empresas con el desarrollo sostenible, una visión del buen gobierno corporativo, ha sido poco explotado por las numerosas obras publicadas en España hasta el momento. Este libro analiza este fenómeno partiendo de la base de que las empresas son socialmente responsables al satisfacer las necesidades de clientes, generar riqueza y crear y desarrollar empleo. Pero se matiza que dejan de serlo cuando sus productos o servicios en lugar de satisfacer las necesidades humanas causan daños a las personas o las satisfacen pero con poca calidad.”*.

Los problemas sociales complejos precisan la colaboración de las partes para ser resueltos, se promueven de esta manera modelos de aprendizaje social entre las instituciones, el mercado y la sociedad civil. En esta línea, una práctica que se está consolidando en Europa es la de los “laboratorios urbanos” o *Living Labs*¹⁵⁰: *“A Living Lab is a city area which operates a full-scale urban laboratory and proving ground for inventing, prototyping and marketing new mobile technology applications. A Living Lab includes interactive testing, but is managed as an innovation environment well beyond the test bed functions. As a city-based innovation resource the Living Lab can take advantage of the pools of creative talent, the affluence of socio-cultural diversity, and the unpredictability of inventiveness and imagination in the urban setting”*.

Esta iniciativa se ubica entre las políticas urbanas que han optado por desarrollar estrategias centradas en la economía del conocimiento, a partir de las ventajas resultantes de un buen sistema de transporte y de telecomunicaciones, con el objetivo de extender el potencial de la innovación y las tecnologías a los ciudadanos, empresas e investigadores, convirtiendo las ciudades en espacios más atractivos para los visitantes, habitantes e inversores. Con esta finalidad, se trata de construir una plataforma europea para la colaboración y apertura de mercados innovadores.

Los productos que ofrece esta iniciativa se basan en el concepto de movilidad y algunos de ellos se concretan en el siguiente cuadro:

“La mayoría de las definiciones de responsabilidad social de las empresas entienden este concepto como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”. (Comisión Europea 2001: 7).

¹⁵⁰ Participan en esta iniciativa: Barcelona, Budapest, Catalunya, Copenhagen, Helsinki, Istanbul, London, Lund, Malmö, Matarò, Øresund, Oslo, Salzburg, Sant Cugat, Sophia-Antipolis, Stockholm, Stuttgart, Tallinn, Torino y Västerwik.
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Economy_knowledge_and_employment/Research_and_innovation/living-labs_1097.html

Cuadro 3.2. Productos de la iniciativa *Living Labs*

Living Labs across Europe are already actively supporting cities and stakeholder communities as they shape new offerings, such as:

- **mStudent:** Universities linked to Living Labs are now equipped to offer students an interactive, mobile dialogue via a dedicated platform for communication services, where messages related to education and student life are communicated momentarily via the mobile phone.
- **mDoctor:** The "mobile doctor" has managed to leave most of the paper work behind. When out on call the "mobile doctor" uses a PDA (personal digital assistant) or a mobile phone to access medical files and update the pharmacy information in real time.
- **mTourist:** information and interactive services are important elements in all place marketing.
- **mTeacher:** Language training has emerged as an attractive mobile service generated by the Living Labs.
- **mGovernment:** A civil servant responsible for social welfare can update and even reorganise service provision via an instant search for vacancies.
- **mMarketing:** A new service infrastructure is under development to turn urban furniture like bus-stops into interactive wireless marketing and communications channels. Living Labs are integrating such mMarketing infrastructures with mGovernment, mTourist and mStudent services.

Fuente: European Urban Knowledge Network.

Como puede observarse, la transferencia e intercambio de lógicas organizativas se produce desde hace algunos años en los dos sentidos. Si durante la moda "managerialista" de los ochenta, la transferencia de valores fue desde el sector privado al público (eficiencia, eficacia, satisfacción, calidad, etc.); en la última década, la transferencia se produce también a la inversa, mediante la adopción por parte de las empresas (al menos en apariencia) de una noción "social" del beneficio, superadora de su consideración en clave meramente económica. Una vez más, se puede observar el impacto de los conceptos de cooperación y desarrollo sostenible, que han contribuido al intercambio de las lógicas organizativas.

- **Liderazgo transformador.**

La duración del ciclo electoral entra en contradicción con la naturaleza de los procesos que estamos analizando, que son concebidos para un horizonte de diez-veinte años. Cuatro años es un espacio de tiempo relativamente corto

para sacar adelante este tipo de proyectos, de ahí la necesidad perentoria de consolidar dinámicas cooperativas que corrijan esta limitación y aseguren la estabilidad de estos procesos, por encima de los vaivenes políticos. A ello contribuiría la existencia de liderazgos¹⁵¹ que favorezcan entornos cooperativos.

El líder político precisa acumular “competencia relacional” para sacar adelante proyectos cada vez más complejos, al tiempo que deberá protagonizar un salto cualitativo en el desarrollo de la gestión de los asuntos locales y llevar a cabo una serie de funciones “emocionales” que van más allá del marco de actuación que tradicionalmente le han otorgado las normas. El líder político hoy en día deber ser capaz de generar confianza y transmitir entusiasmo, integrar la diversidad de actores, simplificar las demandas y concentrar las prioridades en la agenda política. Pero también debe ser capaz de conciliar posturas y de legitimar el proceso, velando por el interés común y garantizando la representatividad de los actores que participan en el proyecto. Por último, otra función fundamental es la de ser capaz de generar otros líderes (*delegated leaders*)¹⁵² que sean capaces de replicar el entusiasmo en sus respectivos espacios de influencia.

En definitiva, el líder debe ser capaz de hacer sentir a cada agente que tiene poder de transformar porque *“cuando una persona transforma algo, ese algo se convierte en cierta medida en su propiedad. Aquello es suyo”* (Ayerbe 2005: 164).

¹⁵¹ En este sentido, términos como “liderazgo transformador”, “liderazgo compartido”, “liderazgo creativo”, son cada vez más frecuentes. Entre las funciones más interesantes que se le atribuye al líder transformador está la de “generar líderes”, es decir, entusiasmar a otros líderes potenciales (*delegated leaders*) e implicarlos en el proyecto común, para que sean capaces de replicar el entusiasmo en sus respectivos espacios de influencia y ayudar a tejer una cultura común de gestión del cambio y de la cooperación. En particular, el líder político debe ser un líder capaz, por tanto, de hacer sentir a cada agente que tiene poder de transformar porque *“cuando una persona transforma algo, ese algo se convierte en cierta medida en su propiedad. Aquello es suyo”* (Ayerbe 2005: 164).

¹⁵² *“Within the context of the shift from government to governance, non-elected administrative actors (...) play a crucial role in local decision making. For this reason, one has to include in leadership practice, the delegated leaders who represent political leaders in certain settings”* (Getimis y Grigoriadou 2005: 170).

- **Flexibilidad organizativa y cooperación público-privada.**

La flexibilidad es una característica del escenario actual y, por tanto, también debería serlo de la gestión y de la propia estructura organizativa. Se demanda flexibilidad para poder adaptarse a un contexto en constante cambio, que constituye uno de los aspectos que caracterizan la política y gestión pública desde finales de la década de los ochenta.

Por este motivo, empiezan a crearse organizaciones *ad hoc*¹⁵³ para la elaboración e implementación de las políticas públicas, como por ejemplo, las fundaciones, los observatorios o los partenariados¹⁵⁴ (*Public-private Partnerships - PPP*). Este tipo de organizaciones son frecuentes en el ámbito de la gestión estratégica y del desarrollo local: *“la priorización de temas y la creación de estructuras ligeras y transversales a la propia organización institucional, con fecha de caducidad fijada ex ante, puede ser una vía para ir construyendo gobiernos capaces de asumir la complejidad y actuar en la misma.”*¹⁵⁵

Se parte del convencimiento de que las estrategias de desarrollo local son más efectivas si se instrumentalizan a través de oficinas de autonomía operativa y flexibilidad en la gestión. En España, encontramos ejemplos variados de estas organizaciones, como el caso del Plan Estratégico de Gijón o las experiencias de Bilbao y Málaga, que cuentan con organizaciones encargadas de la organización de eventos, conferencias, talleres de expertos, grupos de discusión sobre temas estratégicos y elaboración de encuestas de valoración sobre la evolución del modelo de ciudad. Tanto la *Asociación Bilbao Metrópoli 30* como la *Fundación Ciedes* (Málaga) llevan a cabo procesos de

¹⁵³ En los casos de los planes estratégicos, generalmente la participación se canaliza a través de asociaciones y fundaciones, de las que constituyen algunos ejemplos: Asociación Bilbao Metrópoli 30, Fundación Ciedes (Málaga), Fundación Provigo (Vigo) o Ebrópolis (Zaragoza)

¹⁵⁴ Modelo del Bilbao metropolitano (1991): no existe una autoridad metropolitana, si bien son 35 los municipios que comprenderían esta área en la que vive el 80% de la población de Bizkaia. La diputación foral tiene amplias competencias y colabora con los Ayuntamientos en el seno de esta asociación, cuya función es la de realizar proyectos de planificación, estudio y promoción, dirigidos a la recuperación y revitalización del Bilbao metropolitano.

¹⁵⁵ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.152

monitorización de la ciudad, cuyos resultados se publican en informes¹⁵⁶ periódicos y públicos.

Ebrópolis constituye otro ejemplo de cooperación público-privada en materia de planificación estratégica en Zaragoza: “El Ayuntamiento de Zaragoza lideró en 1994 la constitución de la Asociación Ebrópolis, organización dedicada a la reflexión estratégica sobre la ciudad, integrada por sus principales actores económicos y sociales. Desde su fundación, Ebrópolis viene impulsando la elaboración e implementación del PE de Zaragoza y su área de influencia. Esta organización ha conseguido mantener un elevado grado de participación y consenso entre los agentes económicos y sociales de Zaragoza, superando con éxito los cambios políticos registrados en las instituciones públicas municipales, provinciales y regionales.” (Font 1999: 377).

- **Productos “invisibles”: gestión de intangibles.**

La complejidad del nuevo escenario urbano ha llevado a que la intangibilidad y las personas se hayan convertido en ideas-fuerza de la política y gestión urbana. Los bienes intangibles se caracterizan por albergar un componente simbólico, por tanto, deben ser interpretados de forma subjetiva.

Una de las diferencias entre un plan estratégico y un plan urbanístico es precisamente la importancia que aquél otorga a los aspectos intangibles del desarrollo urbano, en la medida que el nivel de identificación con la ciudad o el sentido de pertenencia ciudadana constituyen valores fundamentales de la estrategia urbana.

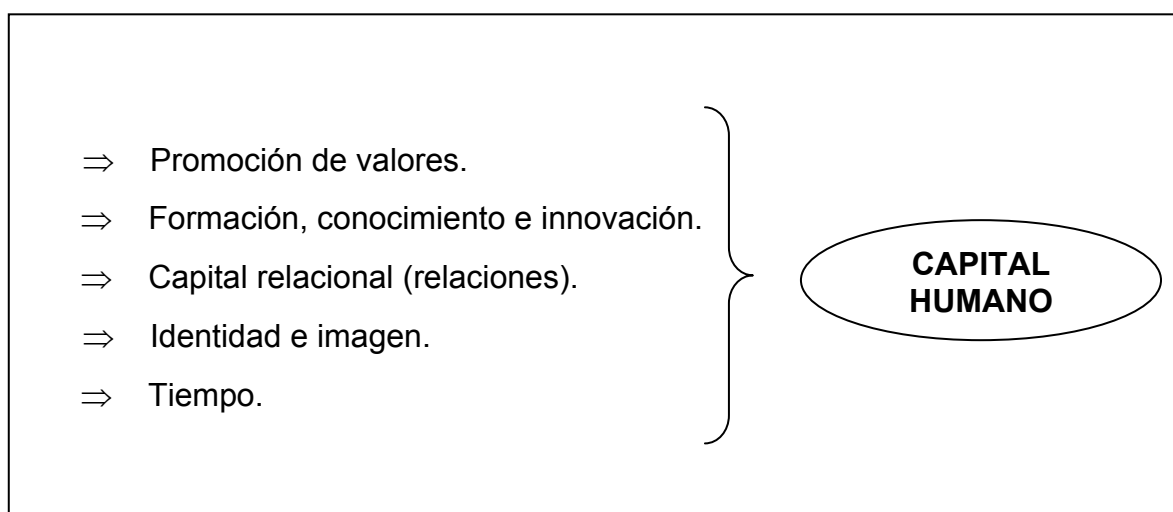
Sin embargo, la nota de la intangibilidad plantea problemas en política, pues lo intangible es “invisible”, de ahí que a veces sea difícil transmitir a políticos y gestores la necesidad de producir este tipo de bienes etéreos, que difícilmente sintonizan con las culturas materialistas (problema de la visibilidad de los

¹⁵⁶ <http://www.ciedes.es/publidoc.jsp>

resultados). En este sentido, la importancia de la gestión de intangibles ha sido asimilada antes por el sector privado¹⁵⁷.

A continuación se relacionan categorías intangibles que son objeto de distintas políticas y acciones urbanas:

Figura 3.2. Categorías de intangibles



Fuente: elaboración propia.

a) Promoción de valores: los gestores de ciudades cada vez valoran más los valores.

La importancia de los valores reside en que constituyen factores que orientan la actuación de las personas. La consideración de los valores tiene un impacto en la gestión urbana, especialmente a partir del año 2000, cuando los gestores empiezan a situarlos como eje central del discurso estratégico de las ciudades. Por este motivo, los aspectos relacionados con la educación y la promoción de

¹⁵⁷ "Es indudable que durante los últimos años se ha avanzado de manera significativa en considerar la gestión de los intangibles (marca, reputación corporativa, ética empresarial, responsabilidad social corporativa, buen gobierno, capital humano, capital organizativo o capital tecnológico...) como elementos vitales y estratégicos para asegurar el éxito de las organizaciones." <http://www.institutointangibles.com> (Consulta: 13 de mayo de 2006).

determinados valores (cooperación, calidad de vida, sostenibilidad), constituyen acciones ineludibles en los procesos de reflexión estratégica.

La gestión del valor es difícil, ya que se construye sobre percepciones que varían a lo largo del tiempo. El valor creado consiste en una combinación de elementos de carácter simbólico como el prestigio de una marca, la calidad del servicio prestado, la adecuación precio-calidad del producto, la garantía de satisfacción, etc.

La cuestión de la integración del valor en la gestión proviene de la corriente del “*Best value*”, en la que la “búsqueda de la mejora” se convierte en un método y un fin, especialmente en el ámbito de la gestión metropolitana. En el Reino Unido, uno de los países pioneros en la modernización administrativa local, el gobierno de Tony Blair comenzó a dar importancia a la calidad de los servicios y así implantó la iniciativa “*Best Value*”¹⁵⁸, que obligaba a que cada Ayuntamiento diseñase un plan anual de rendimiento municipal con objetivos concretos y cuantificables en materia de servicios. La filosofía de este tipo de procedimientos era lograr una mejora continua en términos de eficiencia, pero también de sostenibilidad y de calidad de vida.

La importancia de los valores no sólo se observa en el ámbito de la gestión, sino también en relación al contenido de la estrategia de desarrollo urbano, apreciándose una tendencia hacia modelos de desarrollo más sustentados en bienes intangibles, frente a las infraestructuras. En este sentido, resulta ilustrativa la Encuesta a gestores de ciudades (olas de 2003 y 2005), realizada por la Fundación Encuentro y la Asociación Bilbao Metrópoli 30, en la que se les preguntaba acerca de cómo distribuirían el gasto para la promoción del desarrollo de la ciudad. Los resultados de dicha encuesta pusieron de manifiesto la creciente importancia de los valores sobre las infraestructuras.

¹⁵⁸ Definición: “*Robust performance management is at the heart of any drive to secure continuous improvement and delivery of high quality services. Best Value provides the statutory basis upon which councils plan, review and manage their performance in order to deliver continuous improvement in all services and to meet the needs and expectations of service users.*”

<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/bestvalue/bestvalue/>

Pero ¿qué valores señalan los gestores como relevantes en términos de calidad de vida urbana?, la respuesta se contiene en la siguiente tabla:

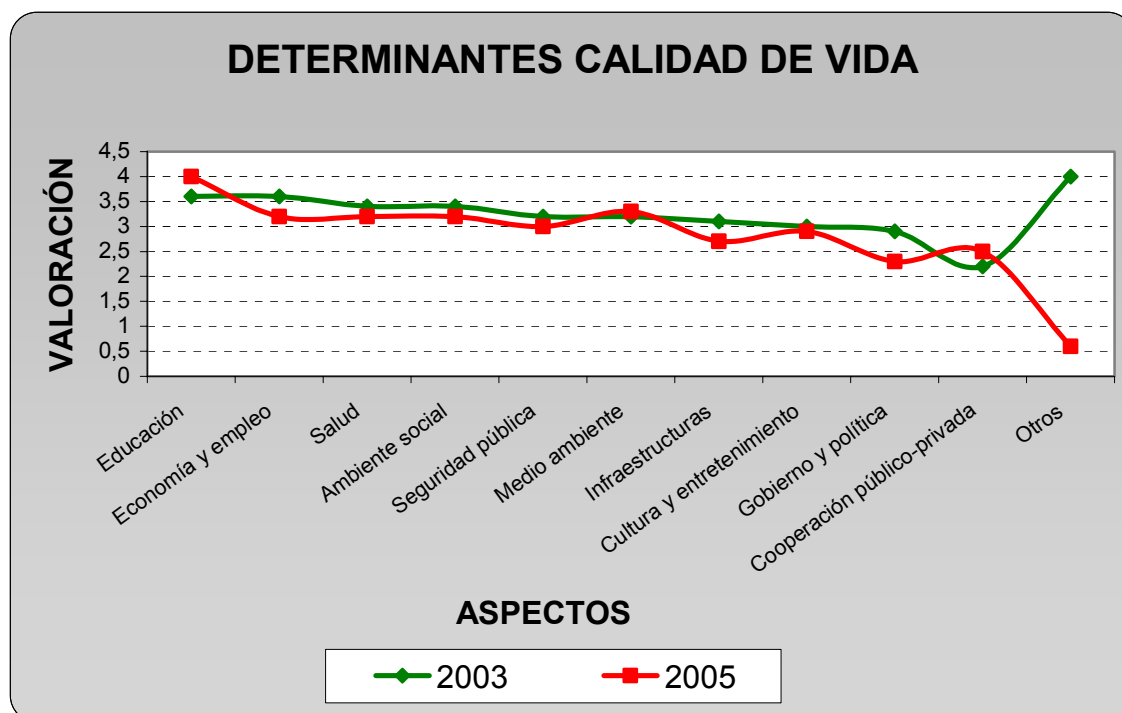
Tabla 3.8. Valoración de los aspectos que determinan la calidad de vida en la ciudad

ASPECTOS	2003	2005
Educación	3,6	4,0
Economía y empleo	3,6	3,2
Salud	3,4	3,2
Ambiente social	3,4	3,2
Seguridad pública	3,2	3,0
Medio ambiente	3,2	3,3
Infraestructuras	3,1	2,7
Cultura y entretenimiento	3,0	2,9
Gobierno y política	2,9	2,3
Cooperación público-privada	2,2	2,5
Otros	4,0	0,6

Fuente: BILBAO METRÓPOLI 30 (2005): Encuesta a Gestores de Ciudades 2005.

A primera vista puede observarse que en el 2005 los gestores situaban la “educación” (4,0) como principal factor determinante de la calidad de vida, que contrasta con un descenso de la importancia de las “infraestructuras” (2,7), quizás debido a que las necesidades de infraestructuras estén cubiertas en gran medida. Asimismo, llama la atención el hecho de que la dimensión “gobierno y política” (2,3) también haya sufrido un descenso respecto al 2003, lo que podría explicarse al poner en relación este dato con la mayor importancia atribuida a la “cooperación público-privada” (2,5), que aumenta su puntuación.

Gráfico 3.3. Factores determinantes de la calidad de vida



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuadro anterior.

Los resultados de ambas encuestas señalan, en cualquier caso, que los aspectos que parecen determinar la calidad de vida en las ciudades, a juicio de los gestores, son por orden de importancia: la educación y el medio ambiente; el tercer lugar estaría compartido por la economía y el empleo, el ambiente social y la salud, seguidos de la seguridad, la cultura y el entretenimiento. Asimismo, se pidió a los gestores encuestados que indicaran en qué medida los valores señalados¹⁵⁹ suscitaban el interés de los ciudadanos en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida. El objetivo era determinar cuáles eran los valores que deberían ser promovidos para lograr una mejora de la calidad de vida.

¹⁵⁹ Los valores fueron extraídos de otros estudios sobre valores: European Values Survey y el World Values Survey. Los valores, cuyo impacto en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida fue valorado, son los siguientes: diálogo, comunicación y convivencia; participación ciudadana y sentido de comunidad, familia, inclusión del diferente, orgullo de pertenencia, ética, responsabilidad, liderazgo, espíritu emprendedor, potenciación de las personas, disponibilidad de tiempo libre, bienestar personal.

La jerarquización de esos valores puso de manifiesto que los valores con mayor potencial de mejora de la calidad de vida de las ciudades serían, por este orden: el “bienestar personal”, la “participación ciudadana y sentido de comunidad”, la “familia”, el “diálogo, comunicación y diferencia”, el “liderazgo”, la “disponibilidad de tiempo libre”, la “potenciación de las personas”, la “responsabilidad”, el “orgullo de pertenencia”, la “ética” y la “inclusión del diferente”.

Tabla 3.9. Medida en que se percibe el cambio de estrategia

Grupos de medidas para la promoción del desarrollo de la ciudad	% aproximado de los recursos totales que consideraría adecuado dedicar el futuro (A)		Variación que supone con relación a la distribución de recursos en planes estratégicos recientes.			
	2003	2005	Aumento(B)		Disminución (C)	
			2003	2005	2003	2005
Infraestructuras y otros elementos físicos	25,4	21,4			4	20
Promoción de actividades empresariales	18,2	17,9		4	1	
Mejora servicios Administración Pública	11,3	11,8	1	7		
Mejora servicios al ciudadano	17,5	22,1	3	23		
Medidas orientadas a la mejora del capital humano	24,1	24,3	15	21		
Otras no incluidas en los conceptos anteriores	3,5	1,4		2		

Fuente: Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metrópoli 30, *Encuesta a gestores de Ciudades 2003*¹⁵² y Bilbao Metrópoli 30, *Encuesta a gestores de Ciudades 2005*.

b) Formación y conocimiento:

Los datos del apartado anterior ponen de manifiesto un cambio del contenido de las políticas de desarrollo urbano, que reflejan un aumento del interés en mejorar el capital humano y un retroceso de las infraestructuras. La otra idea importante es que para la promoción del capital humano se considera

fundamental la formación y la adquisición de valores. No debemos olvidar que, en el contexto de la *sociedad del conocimiento*, la promoción de la I+D+i constituye un objetivo estratégico directamente vinculado al desarrollo integral de las sociedades europeas, tal y como se establece en la Estrategia de Lisboa. Por este motivo, el *conocimiento* se ha convertido en un factor clave de desarrollo, que hace “preciso desarrollar los “conocimientos” que permitan gestionar el conocimiento”.

La importancia de la educación se manifiesta en el propio nombre con que se ha bautizado a las sociedades contemporáneas: las “sociedades de la información y del conocimiento”¹⁶⁰, convirtiendo al capital humano en factor transformador y creador de conocimiento. De hecho, en el informe de la encuesta realizada en el 2005 se señala que “*en el momento actual, a las medidas orientadas a la mejora del capital humano se les da más importancia que al resto de medidas para la promoción del desarrollo de la ciudad.*”¹⁶¹

c) Sistema relacional: la sociedad civil como soporte de relaciones.

En el paradigma de la gobernanza, el sistema de relaciones constituye un intangible central de desarrollo de un territorio y se manifiesta a través de los conceptos de “comunidad” y “capital social”. La comunidad es el sujeto colectivo que alimenta los sentimientos de identificación y corresponsabilidad hacia los problemas comunes de los ciudadanos; mientras que el capital social (Putnam 1993) aparece como un concepto que se vincula a los factores culturales y cívicos que permiten el desarrollo de fórmulas cooperativas con

¹⁶⁰ Desde el punto de vista terminológico, hay que tener presente la diferencia que existe en la información y el conocimiento. Mientras que la información describe, aporta datos; el conocimiento es lo que hace posible entender e interpretar esa información, es, por ello, una cualidad humana. El conocimiento permite tomar decisiones porque soporta el “saber hacer” – *know how* –, lo que constituye una ventaja competitiva. Por ello, en las sociedades avanzadas se está prestando una gran atención a las llamadas “infraestructuras inteligentes”, esto es, aquellas organizaciones que se dedican a la creación y transmisión de conocimientos (*think tanks*). Se engloban entre ellas las universidades, los institutos de investigación, los centros tecnológicos, los sistemas de patentes, etc., y están orientadas a generar, utilizar y difundir el conocimiento en la sociedad.

¹⁶¹ BILBAO METRÓPOLI 30 (2005): Encuesta a Gestores de Ciudades 2005, pp. 2-3.

éxito. Estos dos conceptos destapan una realidad intangible y simbólica, sustentada en el soporte de relaciones de la ciudad, y que constituye una variable a tener en cuenta para valorar el nivel de desarrollo de una ciudad o el éxito o fracaso de una política.

La ciudad debe moverse en una doble dirección, como consecuencia de la confluencia de las dinámicas de globalización-localismo, que fortalecen su capital relacional interno (tejido asociativo e idea de comunidad); pero también su capital relacional externo, a través de la participación en redes: *“Por un lado, (las ciudades) han de aceptar la naturaleza relacional del territorio y, en consecuencia, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, para poder desarrollar su papel en la red, para mantener influencia y consideración, han de actuar como un actor internamente cohesionado; es decir, deben hacer valer sus capacidades económicas, su capital social a través de pactos internos que les permitan salir al exterior con una sola voz. En definitiva, las ciudades han de ser al mismo tiempo competitivas en sus estrategias de relación exterior, y colaboradoras en sus estrategias de relación interior”*¹⁶².

d) Identidad e imagen:

La imagen de la ciudad no es más que la percepción que de ella tienen los individuos que mantienen algún tipo de relación con la ciudad. Esta imagen (“personalidad”) se construye sobre lo más significativo de la ciudad para dichos individuos, y sirve de base para establecer una estrategia atractiva de desarrollo de la ciudad.

En este sentido, la estrategia de comunicación de la imagen es fundamental, ya que una imagen es un mensaje que debe ser recibido e interpretado por una persona, en la que se espera que se produzca un efecto positivo, de ahí que para crear una imagen sea necesario escuchar y conocer a aquéllos a quienes

¹⁶² MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.144

va dirigida: *“Hoy en día vender la ciudad se ha convertido en una de las funciones básicas de los gobiernos locales y en uno de los principales campos de concertación público-privado. La intensa competencia que comienzan a experimentar las ciudades para captar, o incluso retener, actividad económica obliga a los dirigentes locales a elaborar fuertes campañas de promoción que resaltan todos los atractivos de su oferta urbana y los diferencia frente a los competidores más próximos”* (Fernández Güell 1997: 45).

La ubicación de las ciudades en el sistema global obliga al diseño de una estrategia de internacionalización, o lo que es lo mismo, a desarrollar una “política exterior” a través de dos tipos de instrumentos (Pascual Esteve 2001:37):

- *City-marketing*: tiene como objetivo impulsar el desarrollo económico y la competitividad a la hora de atraer inversiones, eventos y turismo.
- La inserción en redes o la participación en ferias internacionales y en proyectos conjuntos es síntoma de la internacionalización de la ciudad.

El concepto de *marketing de ciudad* hace referencia a la “estrategia de venta” de la imagen de la ciudad, con objeto de conseguir la confianza y el apoyo de los ciudadanos, atraer personas e inversiones, aumentar el capital relacional y proyectar su identidad. El marketing de ciudades refuerza las capacidades de las comunidades y espacios para adaptarse al cambiante entorno del mercado y aprovechar las oportunidades. Para ello, se parte de la idea de que la ciudad es un sistema social complejo, con dinámicas y cultura propias, por lo que es fundamental identificar y reforzar el espíritu de la ciudad.

La **marca de ciudad** –*city brand*– es un activo intangible que se corresponde con las percepciones que las personas tienen acerca de una ciudad y que es fruto de un proceso de construcción subjetiva. Como sabemos, la marca, además de signo de identidad, es también sello de calidad y de origen (reputación corporativa como valor), por eso es importante descubrir los atributos de la ciudad y cimentar sobre ellos la imagen sobre la que se

construye dicha marca. Hay que tener presente que dos son los conceptos clave de la marca: la percepción (el valor que le da el ciudadano a partir de lo que percibe) y la relación (creación de un activo a partir de la relación con el ciudadano).

Como sabemos, las marcas transmiten características de los “productos” (en este caso sería la propia ciudad o su proyecto urbano), pero también transmiten ideas y valores. En el proceso de creación de la marca de ciudad es fundamental la “exaltación” de la cultura local con el objetivo de fortalecer la reputación de la ciudad y de buscar un significado propio y diferenciado (posicionamiento) en un contexto globalizado. Por último, se precisa la implicación de todos los agentes sociales, una actitud innovadora y un claro liderazgo.

e) El tiempo: un intangible fundamental para el desarrollo¹⁶³. Políticas de tiempo.

“Existe una cosa muy misteriosa, pero muy cotidiana. Todo el mundo participa de ella, todo el mundo la conoce, pero muy pocos se paran a pensar en ella. Casi todos se limitan a tomarla como viene, sin hacer preguntas. Esta cosa es el tiempo.

Hay calendarios y relojes para medirlo, pero eso significa poco, porque todos sabemos que, a veces, una hora puede parecernos una eternidad, y otra, en cambio, pasa en un instante; depende de lo que hagamos durante esa hora.

Porque el tiempo es vida. Y la vida reside en el corazón.”

Momo. Michael Ende.

¹⁶³ FUNDACIÓN ENCUENTRO (2006): “Políticas de tiempo y ciudad”, en: Informe España 2006, nº 13, (Consulta: 7 de mayo 2007).

Según el Informe España 2006, las ciudades viven en una “permanente desincronización entre los tiempos individuales”. La ciudad tiene distintas dimensiones temporales que son un elemento más de la dinámica urbana y que depende de los modos de vida de los hombres y mujeres y de los distintos usos del tiempo y del espacio: *“En los últimos años se ha incrementado la preocupación por el tema del “tiempo” en las ciudades. De esta manera, la dimensión temporal de la ciudad va apareciendo como un elemento esencial de la dinámica y en la planificación urbana. [...] Nuestra realidad social muestra que cuanto más compleja es la sociedad, más tiempos distintos se manifiestan, se superponen, se vinculan entre sí o se independizan. Crece la aspiración de ejercer una “soberanía sobre el tiempo”. Una autodeterminación en la repartición y la estructuración del tiempo de trabajo de forma coordinada y sincronizada con otras necesidades de la vida. Y de esta manera, la organización social del tiempo se desestabiliza ante las demandas de más tiempo fuera del trabajo y, sobre todo, ante la necesidad de contar con otra distribución de las estructuras temporales.”*¹⁶⁴

De este fragmento se desliza la idea de que en los últimos años se ha desarrollado cierta sensibilidad hacia la gestión del tiempo y la conciliación de los tiempos personales y profesionales, especialmente necesaria en el ámbito urbano. Por ello, consideramos oportuno hacer una breve referencia al origen de este movimiento de reivindicación de la conciliación de los tiempos laborales, de ocio y de prestación de servicios públicos en las ciudades.

Para ello, debemos trasladarnos a Italia, país europeo pionero en la incorporación de las políticas de tiempo a la gestión urbana. En este país, fruto de la iniciativa popular *“Las mujeres cambian los tiempos”* (1989), se abre el debate sobre la adecuación de los horarios de las ciudades: *“En este sentido, gracias al artículo 36 de la ley 142/90 sobre la reestructuración de la administración pública, se reconoce a los alcaldes la posibilidad de administrar de forma autónoma los horarios públicos y privados de su ciudad, según las exigencias de los ciudadanos. Este artículo proporciona así la ocasión de llevar a cabo “planes reguladores de horarios”. Las grandes ciudades como*

¹⁶⁴ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, p.150

Floencia, Milán, Roma o Turín han activado tales planes y delegado a instancias específicas -las oficinas de los tiempos- una misión de promoción y desvelo por el respeto a las exigencias “temporales” de los ciudadanos”

La apertura de este debate culminó con la publicación de la *Ley nacional n° 53 de 8 de marzo de 2000, sobre los Tiempos Sociales*, que regula la gestión del tiempo en la ciudad: *“la tercera parte trata de la gestión y la coordinación de los tiempos en la ciudad: los artículos 22 al 28 están inspirados por los avances que han tenido lugar a nivel local desde los inicios de los años 90. La ley intenta, pues, promover novedades metodológicas de gestión de las ciudades para la conciliación de los tiempos ya que “cada uno debe ser ciudadano de su propio tiempo”*¹⁶⁵.

Las políticas urbanas de tiempo fomentan procesos de participación con nuevos instrumentos, pues es clara la conexión entre la disponibilidad de tiempo y la posibilidad de participar en la vida de la comunidad. Sobre esta premisa se están implementando diversas acciones, que están sirviendo para fomentar el sentido comunitario y la articulación de redes de interacción y de ayuda a nivel local. El objetivo es la resolución de problemas cotidianos, promoviendo la cooperación, la confianza y las responsabilidades individuales entre los ciudadanos. Se trata, igualmente, de instrumentos de *integración y refuerzo* de aquellos colectivos infrarrepresentados como las mujeres, los inmigrantes o las personas mayores. Entre este tipo de “acciones de tiempo” a nivel municipal se incluyen las siguientes:

- OFICINAS DEL TIEMPO: se trata de un organismo que forma parte de la Administración municipal con el fin de centralizar el conocimiento sobre los usos del tiempo en la ciudad, fomentando la creación de espacios de participación de actores públicos y privados. Dicha oficina depende generalmente de la alcaldía.
- FÓRUMS DEL TIEMPO: instrumento de debate ciudadano convocado por la Administración municipal y que trata de profundizar en la relación

¹⁶⁵ BUCOLO, E. (2001): “Italia: las mujeres se apoderan del tiempo”, *Iniciativa Socialista*, en: <http://www.inisoc.org/62bucolo.htm>

ciudadano-ciudad a través de la puesta en marcha de procesos de participación para generar un debate y un conocimiento en torno a los usos del tiempo.

- PLANES DEL TIEMPO: son conocidos técnicamente como Planes Reguladores de los Horarios o Planes de Coordinación de los Horarios Ciudadanos, que tratan de conocer de forma sistemática el horario de los servicios públicos y privados de la ciudad. Con estos planes se persigue evaluar y mejorar la estructura de la ciudad y racionalizar los horarios, poniendo en evidencia disfuncionalidades en los horarios vigentes en la ciudad.
- BANCOS DEL TIEMPO¹⁶⁶: tienen carácter cooperativo y funcionan mediante redes de solidaridad. Este proyecto tiene como principal tarea fomentar el intercambio de tiempo, conocimiento y habilidades entre los ciudadanos registrados en la Oficina del Banco del Tiempo (BT). Es posible ofrecer intercambio de actividades como masajes, enseñanza idiomas, tareas domésticas, nociones de informática, etc. Cada participante recibe un talonario en el que 1 hora es la unidad básica de intercambio. Para registrarse es necesario pasar una entrevista en la Oficina del BT. Esta Oficina revisa el balance de cada cuenta, de manera que no es posible exceder el límite de 20 horas de diferencia entre los servicios prestados y recibidos.

¹⁶⁶ Las iniciativas implementadas en Cataluña siguen inicialmente el modelo originario italiano (ciudad de Parma 1992). El primer caso se experimentó en Guinardó (Barcelona) en 1998 y surgió con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Sin embargo, este objetivo inicial se ha ido ampliando en los últimos años cubriendo diferentes sectores de la sociedad y promoviendo la creación de un “sistemas de intercambio local” para mejorar la comunicación y la cohesión social.

El proyecto fue puesto en marcha por la asociación cívica *Salud i Família* en Barcelona, en colaboración con asociaciones de vecinos y con la cooperación de algunos colaboradores internacionales: asociación Graal (Portugal), asociación PARSEC (Bologna, Italia), así como las ciudades de Venecia y Milán. Esta experiencia ha sido introducida en otras ciudades de España, y parece que los resultados apreciados son muy positivos, en la medida en que se observa un aumento progresivo de ciudadanos que se adhieren a esta iniciativa, si bien es cierto que existe una clara mayoría de mujeres (aprox. 70%). Disponible en:

<http://www.cird.bcn.es/castella/bancodeltiempo/BancodelTiempo.htm>

- **Filosofía del cambio: concepción sistémica y estratégica.**

El conocimiento de la dinámica de sistemas es clave a la hora de establecer las estrategias de desarrollo de las ciudades. El gestor urbano debe saber que la ciudad constituye un sistema complejo, por ello, el conocimiento del estado de los factores exógenos y endógenos es fundamental para definir el modelo de desarrollo.

Los factores exógenos son todos aquellos relacionados con el entorno de la ciudad, que pueden ser de ámbito global (macrotendencias sociales y tecnológicas, cambios políticos, etc.), derivados de la inserción en áreas geográficas económico-políticas (i.e. programas de la UE, incentivos fiscales, factores institucionales como la libre circulación de bienes y personas, una moneda única, etc.), o también de la existencia de dinámicas de cooperación o de competencia con ciudades del entorno próximo. Por su parte, los factores endógenos son aquellos que forman parte de la realidad concreta de la ciudad (infraestructuras físicas, personas, redes asociativas, geografía, clima, etc.).

El enfoque sistémico presume, por tanto, la existencia de una realidad compleja, dinámica e interconectada, que precisa marcos de gestión integrada. Este enfoque ha facilitado el “boom” de los planes a partir de la década de los noventa. Así, en las ciudades existen planes de “casi todo”: planes comunitarios, urbanísticos, de tiempo, etc.

Esta circunstancia, como se ha visto, ha animado la progresiva reforma de la Administración local en la línea de crear equipos multidisciplinares y flexibles, consolidar prácticas de diagnóstico y de seguimiento de las políticas urbanas, emplear técnicas de prospectiva para elaborar escenarios de futuro, fomentar dinámicas de cooperación entre los distintos actores del sistema local, etc.

3.2.2 La gestión estratégica urbana

Para J.M. Pascual Esteve “lo que singulariza la gestión estratégica urbana es la gestión relacional de una estrategia urbana”, afirmación que justifica la aproximación al análisis de la gestión de las ciudades desde el enfoque de la gobernanza. Para facilitar el correcto desarrollo de este tipo de gestión se requieren los siguientes elementos:

- i) La participación ciudadana, de manera que la estrategia incorpore las demandas más importantes para la comunidad. Se genera, de esta manera, la confianza y el incentivo necesario para colaborar, al tiempo que queda legitimado el proceso.
- ii) Compromiso con la calidad, que en opinión de este autor, significa dar protagonismo a los ciudadanos, impulsando la dimensión política del proceso.
- iii) La gestión del conocimiento sobre la ciudad. El empleo de las buenas prácticas es fundamental para generar conocimiento acumulativo y adaptarlo al entorno.

Este mismo autor propone la siguiente definición de **gestión estratégica urbana** (2001): *“es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores urbanos, es decir, de los que tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades”* (Pascual Esteve 2001: 15); y señala como vértices de la gestión estratégica urbana los siguientes: a) la finalidad y estructura de la estrategia urbana, b) el modelo de gestión de redes, y c) el desarrollo de una política exterior.

a) Estructura de la estrategia urbana: debe incorporar como elementos clave una visión de futuro, lo que requiere un análisis del “posicionamiento” de la ciudad en su entorno territorial y de su sistema de comunicaciones. Asimismo,

deben estar claras las coordenadas del modelo de desarrollo económico y social futuro, esto es, los valores que lo inspiran, la percepción del espacio público y el grado de cohesión interna de la población. Es necesaria, también, una evaluación de la utilización de este espacio, de la vertebración social, de la movilidad interna, de la estructura social y cultural, así como de los servicios y de los recursos. Tras la realización de este ejercicio deben quedar identificadas las áreas estratégicas y los proyectos motores.

b) Redes: como modelo de gestión, cuyo desarrollo pasa por las siguientes etapas: a) la identificación de los actores, b) la activación de la red por parte del Ayuntamiento, c) la promoción de la interacción por parte de un gestor *ad hoc*, que catalice la información obtenida y que facilite la comunicación y la cooperación, y d) la asunción de corresponsabilidad para impulsar la estrategia y mantener vivo el proceso.

Requisitos de este tipo de gestión son la corresponsabilidad, esto es, el compromiso de todos los actores urbanos para la realización de unos objetivos comunes (elemento volitivo); la creación de una red de actores – *stakeholders*– que sirva para identificar los intereses, aumentar el conocimiento y generar consenso y confianza recíproca (elemento agencial), y la existencia de un equipo y una estructura de gestión (elemento estructural).

c) Desarrollo de una política exterior, que tenga por objetivo promocionar la imagen exterior de las ciudades. Para ello, como sabemos, existen dos instrumentos: el *marketing de ciudades* y la inserción en redes urbanas internacionales.

Cuadro 3.3. Técnicas y elementos propios de la gestión estratégica urbana

- **Planificación estratégica de ciudades.**
- Mapa de actores urbanos.
- Liderazgo transformador.
- Participación ciudadana.
- Gestión integrada de proyectos.
- Observatorios urbanos.
- Técnicas de *marketing* de ciudades.
- Gestión de calidad y del conocimiento.
- *Benchmarking* e inserción en redes urbanas.

Fuente: elaboración propia.

La planificación estratégica, como se verá en el siguiente apartado, se presenta como un instrumento idóneo para gestionar la complejidad inherente al diseño del modelo futuro de las ciudades, en la medida que, en el contexto de la gobernanza, la planificación urbanística se muestra insuficiente¹⁶⁷: *“the new scene of internationalism and globalization has provoked the tradicional planning based on physical and spatial organization of cities to be no longer sufficient to drive the urban development public policy.”* (Merinero Rodríguez, R. y M. García Pizarro 2009: 1).

¹⁶⁷ “1) While an urban plan is closed product in time and space, a strategic plan is a process in constant change that evolves according to circumstances.

2) The urban planning is a process marked by the law, with systems and patterns of participation established by law. Strategic plans gain its value on consensus and in the fulfillment of commitments.

3) The urban plan is limited to the term and to the municipal administration. A regional strategic plan define strategies going beyond the non-territorial and municipal impact on areas of intervention, lacking of power but, to extent that the passive subject of its exercise is the city, they affect it and, therefore influence it.” (Merinero Rodríguez, R. y M. García Pizarro 2009: 12).

3.3 La planificación estratégica: naturaleza y metodología

*“No hay viento favorable
para quien no sabe adónde va”.*

Séneca.

El concepto de gobernanza encuentra su correlato en la gestión relacional, que sumada a la estrategia territorial, se convierte en gestión estratégica (Pascual Esteve 2001). En este sentido, el plan estratégico *“debe entenderse como la etapa de planificación de una nueva gestión urbana que denominaremos estratégica.”* (Pascual Esteve 2001: 19). Por este motivo, a continuación introduciremos algunas características de los **planes estratégicos** como herramientas de gestión.

Un plan estratégico sirve, fundamentalmente, para crear futuro a partir del presente (Abascal Rojas 2004: 187) y constituye una herramienta de reflexión sobre la estrategia de desarrollo de la ciudad. La conceptualización de un plan estratégico implica establecer el horizonte hacia el que se quiere avanzar, tratando de concertar, por tanto, presente y futuro. En síntesis, un plan estratégico de ciudad es principalmente:

- Una VISIÓN a largo plazo, resultado de un proceso creativo y de reflexión compartida, en el que participa el conjunto de la ciudad de forma coordinada y que sirve de orientación hacia un objetivo común. Esta visión debe ser una proyección de la identidad de la comunidad urbana, por tanto, debe estar en sintonía con sus valores y necesidades.
- Un DIAGNÓSTICO del entorno basado en el análisis del sistema urbano (matriz DAFO), que sirve de base para definir una estrategia de futuro ante los cambios que se estén produciendo o se puedan producir en el mismo. Esta fase del proceso se centra en la definición de la situación de partida ya que permite identificar tanto las ventajas competitivas como los temas críticos.

- Una batería de OBJETIVOS Y de ACCIONES organizadas a través de proyectos que logren influir en el entorno, aprovechando las oportunidades que acerquen la ciudad al modelo urbano deseado. Es un marco de referencia que sirve para tomar decisiones y un cronograma a medio y largo plazo de la implementación de las acciones necesarias para lograr los objetivos fijados.

Pero un plan es, sobre todo, un proceso de aprendizaje porque se dice que algo cambia en la mente de las personas que participan en dicho proceso: *“No olvidemos que el interés principal de la planificación no está en el plan mismo, sino en el proceso de reflexión y concertación que conduce al plan. En este sentido, los sistemas de planificación conservan su utilidad, siempre y cuando no se ahoguen en la burocracia y el papeleo. La preparación del plan es una oportunidad para favorecer la comunicación y estimular la movilización interna alrededor de objetivos comunes”* (Godet 1991: 274)

La planificación estratégica tuvo su origen en el ámbito militar, pasó posteriormente al mundo empresarial y desde aquí, se extendió a la formulación de políticas y a la gestión pública. En particular, la aplicación de la planificación estratégica a la gestión urbana empezó en Estados Unidos, siendo San Francisco (1982) la ciudad pionera en la aplicación de este instrumento de análisis y de toma de decisiones en el ámbito urbano.

Existen dos escuelas de planificación estratégica: la norteamericana, en la que es el sector privado quien tiene la iniciativa de impulsar procesos de transformación y desarrollo urbano¹⁶⁸; y la europea, donde el liderazgo es predominantemente público y se produce una elevada participación pública en la vida económica.

Barcelona se convirtió, en 1987, en la primera experiencia en España, que ha sido pionera en el continente europeo en la aplicación de la planificación

¹⁶⁸ Destacan en este sentido las ciudades de Baltimore, Cleveland o Pittsburg, en las que las grandes empresas locales veían que sus negocios estaban en peligro de decaer, de manera que los empresarios tomaron la iniciativa en los procesos de transformación urbana. Pittsburg es conocida como la “ciudad decana en el mundo del desarrollo estratégico”, que inició este tipo de procesos tras la Segunda Guerra Mundial dada su excesiva dependencia de la industria pesada, y consiguiente contaminación ambiental. Se crea para a tal fin en 1944 la ACCD (The Allegheny Conference on Community Development).

estratégica a las ciudades¹⁶⁹, aunque lo cierto es que en nuestro país, el debate planificador se ha centrado más bien en los usos del suelo, dando menos importancia a otras variables de desarrollo económico, social o cultural. Ello implica que, como ocurre en el caso compostelano, los planes generales de ordenación urbanística tengan prioridad sobre los planes estratégicos.

En este sentido, ante la pregunta de ¿qué cree usted que debería ser anterior: el plan urbanístico o el plan estratégico? Lo cierto es que los políticos y gestores locales no lo tienen claro y, en realidad, la práctica lleva a otorgar mayor importancia al plan urbanístico, probablemente por una cuestión de tradición. No obstante, la literatura específica es contundente en este sentido: lo lógico sería que primero se aprobara el plan estratégico, como herramienta integral del desarrollo de la ciudad, e inspirándose en éste, fuese aprobado, a continuación, el plan urbanístico.

Ante la ausencia de una posición homogénea, ¿qué lleva a una ciudad a iniciar un proceso de planificación estratégica? En principio, se inicia un proceso de reflexión estratégica para tratar de gestionar el cambio, ya que se parte de la premisa de que la ciudad está inserta en un proceso continuo de transformación. Una de las acepciones de “cambiar” es la de “convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria¹⁷⁰”, de ahí que muchas ciudades empezaran a desarrollar su discurso estratégico con el deseo de cambiar una situación desfavorable, consecuencia de la aparición de problemas económicos (casos de San Francisco, Liverpool, Londres), situaciones de recesión (Detroit, Sheffield, Lille), crisis financiera del gobierno

¹⁶⁹ Barcelona es pionera en planificación estratégica en Europa. El Plan Estratégico Barcelona 2000 (I) se inició en 1988 (año en que se celebró la Exposición Universal en la ciudad) y se aprobó en 19noventa, obteniendo un reconocimiento por la Comisión Europea (premio especial de planificación), por los siguientes motivos: alto grado de colaboración público-privada y de consenso, la internacionalización de la ciudad y el carácter pionero de su metodología. El Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 (II) fue impulsado en 1992 y aprobado en 1994 para aprovechar las oportunidades que tenía la ciudad (1994-1997). En 1998 se abre un nuevo proceso de reflexión y en 1999 se aprueba el III Plan Estratégico (1999-2005). Durante el bienio 2005-2007 se está procediendo a la revisión del Plan Metropolitano, lo que pone de manifiesto la voluntad decidida de evolucionar y, no sólo de adaptarse, sino de anticiparse a los cambios del entorno. http://www.bcn2000.es/es/default_es.aspx

¹⁷⁰ Según definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

de la ciudad como es el caso de Nueva York u operaciones de regeneración urbana (Boston, Baltimore, Rotterdam).

Pero para conocer más acerca de las motivaciones que llevaron a emprender un proceso de estas características, podemos acudir al estudio de J. Font (1999), quien tras haber analizado las encuestas dirigidas a entidades promotoras de los planes estratégicos urbanos, concluyó que la mayoría de los motivos podían agruparse en unos pocos.

Tabla 3.10. Motivación para iniciar una política pública/ un proceso de planificación estratégica

POLÍTICAS PÚBLICAS		PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Situación de crisis	Crisis y declive de la ciudad/ Revitalización	La recuperación económica y la generación de empleo se convierten en objetivos prioritarios, como consecuencia de una crisis económica, social y ambiental. El objetivo es salir de una situación de estancamiento (caso de Bilbao).
Implicación emocional	Evento	Los Juegos Olímpicos de Barcelona o la Exposición Universal de Sevilla (1992) fueron eventos internacionales que constituyeron un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo de ambas ciudades (acondicionamiento de la ciudad para tal evento: sistema de transporte, comunicaciones, alojamiento, etc.).
Población afectada	Se trata de un proyecto inclusivo que afecta, al mismo tiempo, a toda la comunidad local y a las "comunidades en particulares".	
Acción de los grupos de interés	Colaboración público-privada	La sociedad civil participa en el proceso de forma muy intensa, tanto en el diseño como en las medidas decididas y en la visión de futuro. Este caso es común en Cataluña y País Vasco.
Medios de comunicación	"Efecto arrastre"	Por el hecho de que la planificación estratégica "esté de moda" o haber observado el resultado positivo en experiencias similares.
Ciclo político		
Tradición y cultura	Sensibilidad a la mejora continua	Existencia de una mentalidad y voluntad de mejora del entorno urbano a pesar de que la situación general de la ciudad no presente problemas.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de de J. Font (1999: 369).

1. Crisis y declive de la ciudad: la recuperación económica y la generación de empleo se convierten en objetivos prioritarios, como consecuencia de una crisis

económica, social y ambiental que ha mermado la calidad de vida de los ciudadanos. Un buen ejemplo lo constituye el caso de Bilbao¹⁷¹, que para salir de un estado de estancamiento, inicia un proceso de revitalización. Este proceso arranca a finales de los ochenta, en un momento de profunda crisis económica (declive industrial, deterioro medioambiental, obsolescencia de las infraestructuras, urbanismo de baja calidad, desánimo social, desempleo que supera el 25%, etc.). A finales de la década de los noventa, las principales carencias infraestructurales son solventadas y Bilbao se convierte en un referente mundial¹⁷² de regeneración metropolitana, lo que dio paso a un proceso de reflexión estratégica para inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo social y económico de la ciudad: la transición desde las infraestructuras hacia las personas y sus valores como motor del proceso de desarrollo.

2. Evento: los Juegos Olímpicos de Barcelona o la Exposición Universal de Sevilla (1992) fueron eventos internacionales que constituyeron un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo de ambas ciudades (acondicionamiento de la ciudad para tal evento: sistema de transporte, comunicaciones, alojamiento, etc.).

3. Colaboración público-privada: la sociedad civil participa en el proceso de forma muy intensa, tanto en el diseño como en las medidas decididas y en la visión de futuro. Este último caso es común en Cataluña y también es del País Vasco.

¹⁷¹ BILBAO: 1989 se impulsa el PE para la Revitalización del Bilbao Metropolitano con el objetivo de superar el declive económico, urbanístico y medioambiental de esta zona y fue por fin aprobado en 1992 de forma exitosa. En 1991 se crea el partenariado: Asociación Bilbao-Metrópoli 30 en la que participan las principales instituciones públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil. En 1999 esta asociación se concentra en el proyecto "Bilbao 2010. Reflexión estratégica", en el que participan más de 300 expertos locales y varios internacionales, aprendiendo de otras experiencias a nivel mundial. Tras la gran inversión en infraestructuras de los noventa se pasa a dar más atención al desarrollo de valores y activos intangibles. En 2001 se presenta el proyecto estratégico: "Bilbao 2010. La Estrategia" con el fin de analizar las claves y proyectos que permitieran a la metrópoli gestionar el cambio e insertarse en el contexto de la Sociedad del Conocimiento. A continuación se llevó a cabo el análisis de escenarios de Bilbao 2015. http://www.bm30.es/homeage9_es.html

¹⁷² CAMPBELL, T. (2006): "Smart cities: Bilbao", en *Urban Land*, Urban Age Institute. Disponible en: <http://208.113.197.138/images/articles/campbell%20on%20bilbao.pdf>

4. “Efecto arrastre”: por el hecho de que la planificación estratégica “esté de moda” o haber observado el resultado positivo en experiencias similares.

5. Sensibilidad a la mejora continua: existencia de una mentalidad y voluntad de mejora del entorno urbano a pesar de que la situación general de la ciudad no presente problemas.

Por otro lado, en un estudio de evaluación de los procesos de planificación estratégica territorial de la provincia de Barcelona¹⁷³ (2001) encargado por el Servicio de Cooperación Local de la Diputación de Barcelona, se concluyó que la decisión principal para elaborar un plan estratégico estribaba en ánimo de buscar una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos. Según este estudio, las razones que llevaron a la Administración local a emprender este tipo de procesos fueron las siguientes:

- Crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad, en el caso de las ciudades que ya contaban con una visión de ciudad.
- Definir un modelo de ciudad ante los cambios del entorno, derivados del contexto global.
- Dar una respuesta a situaciones de crisis o recesión de sectores estratégicos económicos locales.
- Lograr una mayor cohesión social y territorial, para el caso de los planes estratégicos supramunicipales.

Se concluye que son comunes a todos los planes estratégicos las siguientes:

- El análisis y la reflexión objetiva sobre el territorio.
- La promoción de nuevos espacios de participación ciudadana.
- La definición de un modelo de futuro consensuado en el que colabore la sociedad civil.

¹⁷³ Este estudio fue realizado por la empresa Estrategias de Calidad Urbana para la Diputación de Barcelona. PASCUAL ESTEVE, J.M. (2001): “De la planificación a la gestión estratégica de ciudades”, Estratègies de Qualitat Urbana, *Elements de debat territorial*, nº 13. Enero 2001. Disponible en: <http://www.diba.es/territori/fitxers/13elements.pdf>

3.3.1 Naturaleza del plan estratégico

La primera idea que hay que tener presente es que un Plan Estratégico (en adelante, PE) es un método basado en la cooperación de todos los actores urbanos, un proceso de adaptación de la ciudad al entorno, que persigue la articulación de una estrategia urbana. Es importante tener claro que, a diferencia de un Plan urbanístico, un PE es un producto político, no jurídico.

La gestión de dicha estrategia debe ser “relacional” (sistemática y cooperativa), de manera que logre establecer tanto alianzas internas como externas: *“Lo fundamental en los planes estratégicos que habían tenido éxito no era tanto el plan en sí mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores urbanos [...] su más importante contribución al desarrollo de la ciudad fue transformar el disenso en consenso entre los principales actores urbanos, en la identificación y puesta en marcha de los principales proyectos estructurantes del futuro de la ciudad, y en establecer una relación continuada entre ellos.”* (Pascual Esteve 2001: 5).

En relación al contenido de un plan estratégico hay que decir que, a diferencia de los planes económicos y urbanísticos, aquél se analiza los elementos intangibles de desarrollo económico y social de la ciudad. Por ejemplo, el PE de Gijón, recoge en su página *Web* la filosofía de un plan estratégico de ciudad y sus elementos básicos:

“En el ámbito europeo el papel que juegan las ciudades, en cuanto a su protagonismo económico y social, adquiere una importancia cada vez mayor. La planificación estratégica cobra una dimensión prioritaria en el marco de las ciudades, ya que el desarrollo futuro de éstas depende, en gran parte, de una adecuada identificación de sus ventajas comparativas y de la puesta en práctica de actuaciones originales y específicas.

Partiendo de este marco de referencia se hace necesario para el desarrollo futuro de las ciudades la elaboración de un Plan Estratégico, cuyos rasgos característicos han de ser los siguientes:

- Constituir un **Instrumento de Análisis**. Se trata de un documento en el que se analiza la situación previa de partida del territorio, que ha de constituir la base para la puesta en marcha del Plan

Estratégico, teniendo en cuenta, así mismo, las nuevas tendencias, discontinuidades y posibles cambios no previstos que afecten a la ciudad.

- Constituir un **Instrumento de Decisión**. Ha de identificar una estrategia para encaminar el desarrollo económico y social del territorio, a través de la definición de grandes programas de acción que habrán de conducir el desarrollo futuro de la ciudad.
- Constituir un **Instrumento de Cooperación Público-Privada** entre los principales actores urbanos y su compromiso para desarrollar la estrategia en la medida de sus responsabilidades y competencias.
- Crear cauces de **Participación Ciudadana**, como elemento clave capaz de difundir una cultura de ciudad, de sus retos, de sus oportunidades, que facilite la colaboración ciudadana en el hacer ciudad.
- Disponer de una **Estrategia Global de la Ciudad** (económica, social, cultural, medio ambiental, territorial) y no sólo física, como es el caso de ciudades que sólo disponen de planes o proyectos urbanísticos.”

Fuente: <http://www.ayto-gijon.es/Contenido.aspx?id=2231&zona=3&leng=es>

Por tanto, queda claro que un PE no puede compararse ni con un plan de urbanismo ni con un plan económico, es algo distinto.

Retomando las tres tesis interpretativas que se manejan en esta investigación, podemos afirmar que la planificación estratégica es un proceso *local, político y posburocrático*. Local, porque este instrumento de gestión se ha desarrollado especialmente en las ciudades; posburocrático, porque incorpora los rasgos que definen este tipo de gestión. Pero sobre todo, estos procesos son de naturaleza política, de ahí que la dimensión participativa sea fundamental en ellos.

Desde el punto de vista organizativo, se considera que existen dos niveles de participación: un nivel de participación técnica a través de una comisión directiva permanente, compuesta por los llamados “*stakeholders*” (aquellos que tienen posibilidades reales de influir en el futuro de la ciudad); y, un segundo nivel, de carácter asambleario, a través del que se canaliza la participación social y que sirve para generar ideas y expresar las demandas e identificar intereses de la comunidad en general.

En la literatura, la participación y la implicación del mayor número posible de actores se presenta como un elemento inherente a este tipo de procesos: *“Se persigue impulsar y mantener el espíritu de renovación permanente, de progreso, de ilusión, de consenso y de acción en objetivos comunes de interés general. Con este fin, la implantación y el seguimiento del plan estratégico ha de ser concebido como un proceso de concienciación y de filtración de la actitud proactiva ante el cambio y a favor de la visión de futuro diseñada”* (Font 1999: 366).

En el proceso participan actores englobados en las siguientes categorías:

- **Expertos:** su función no es la de tomar decisiones, sino asistir a quienes deben tomarla, facilitantándoles información, analizando y comprobando la consistencia de las estrategias adoptadas.
- **Administración pública:** debe estar siempre presente en los procesos de planificación de desarrollo urbano y contar con equipo de especialistas para elaborar los planes y gestionar el presupuesto público para llevarlos a cabo.
- **Políticos:** son los depositarios de la confianza pública y quienes, por tanto, tienen la legitimidad para llevar a cabo dichas actuaciones.
- **Sociedad civil**¹⁷⁴: su participación es fundamental, ya que es a ella a quien se dirige el resultado de las políticas y estrategias de desarrollo urbano.

Este tipo de procesos de construcción social se basan en la aceptación y reconocimiento de la diversidad. Son procesos discursivos en los que hay que lograr consensos a través del diálogo y de la reflexión, de ahí la necesidad de poner en marcha mecanismos de aprendizaje para promover la competencia y la participación. En este contexto, los poderes públicos son el agente activador de la red de actores, ya que gozan de una legitimidad que los lleva a estar por encima de intereses particulares, pero sin olvidar las particularidades de los

¹⁷⁴ Un problema, sin embargo, es que la sociedad civil a veces no está suficientemente estructurada y, por tanto, carece de un “sentido de responsabilidad” hacia su ciudad. En cualquier caso, para llevar a cabo procesos de reflexión de la ciudad, es imprescindible contar con las asociaciones profesionales, las confederaciones empresariales, sindicatos, colectivos culturales, Cámaras de Comercio y, por supuesto, con los ciudadanos.

distintos colectivos. El PE sintoniza, por tanto, con una filosofía basada en la consideración de las personas, que responde al convencimiento de que si una ciudad no es nada sin las personas que habitan en ella, tampoco lo será un modelo de ciudad que no cuente con sus ciudadanos, porque sin compromiso no hay plan posible. En este sentido, entre las funciones del plan estaría la de servir para *“establecer y mejorar las relaciones del Ayuntamiento con los diversos actores sociales y económicos a la vez que asumir una posición de liderazgo frente a los mismos. [...] La planificación estratégica aplicada a los municipios y ciudades, viene a ser un eficaz instrumento de gestión a disposición de los gobiernos locales para modificar las relaciones del equipo de gobierno con los diferentes actores sociales y económicos e, implicarles en las transformaciones que se desea producir para mejorar el nivel y la calidad de vida de sus habitantes”* (Cernadas 2001: 120).

El proceso de planificación estratégica es complejo, de ahí que se precisen unos conocimientos y capacidades para su diseño e implementación que se adquieren con tiempo. La complejidad de la gestión urbana se deriva, por una parte, de la obligada interiorización de las características de la ciudad que se pretende gestionar; y por otro, de la necesidad de mantener una visión integral y sistémica de lo urbano, que sirva de referencia para dar contenido a las políticas urbanas: *“Una de las razones que hacen que la gestión de una ciudad sea un reto tan apasionante es que exige una visión integral de la dimensión urbana. Todos los aspectos deben ser tenidos en consideración y además todos han de complementarse: las infraestructuras, su financiación, el medio ambiente, la movilidad, la seguridad, la cultura, los servicios de proximidad, los servicios asistenciales, el desarrollo económico o la proyección de la imagen internacional de nuestras ciudades son, entre otros, elementos complementarios e insustituibles de la gestión de un ámbito urbano”*¹⁷⁵

¹⁷⁵ Alberto Ruiz-Gallardón, alcalde de Madrid. Prólogo del libro de Gildo Seisdedos (2007: XI).

3.3.2 Proceso de elaboración de un plan estratégico

Los planes son tan diversos como las ciudades que tratan de gestionar, por ello “cada ciudad debe inventar su futuro”. En este sentido, hay que hacer dos consideraciones: en primer lugar, que no existe una única metodología, aunque gran parte de la misma puede ser aplicable a distintos contextos; y, en segundo lugar, que la aplicación de una determinada metodología no garantiza automáticamente unos buenos resultados. Como se tendrá ocasión de comprobar en la parte empírica, son las especificidades de cada ciudad las que condicionarán cada proceso y, por tanto, las que lo harán único, independientemente de que resulte útil ayudarse de otras experiencias similares a la hora de elaborar e implementar su diseño. Dada la naturaleza de *ensayo y error* de este tipo de procesos, la idea de monitorización va a ser un elemento fundamental de todo el proceso de reflexión estratégica.

Como se ha adelantado, un proceso de planificación estratégica¹⁷⁶ es, sobre todo, un método y, por tanto, deben tenerse en cuenta una serie de técnicas para llevarlo a cabo: *“La planificación estratégica debe entenderse no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías, cuya aplicabilidad dependerá de las condiciones urbanas específicas de cada ciudad para alcanzar los objetivos de dotarse de una estrategia urbana basada en la cooperación pública y privada, y legitimada en base a la participación ciudadana.”* (Pascual Esteve 2001: 23)

La planificación estratégica, desde un punto de vista metodológico, engloba dos procesos: uno externo, el plan estratégico de la ciudad, y uno interno – *metaproceso*–, que hace referencia a la construcción (diseño) del propio proceso de planificación, que es independiente de la realidad que se pretende gestionar. Hechas estas precisiones, a continuación nos centraremos en la descripción del proceso de elaboración de un plan estratégico.

¹⁷⁶ Información sobre planes estratégicos en www.cideu.org, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Este centro se creó en 1993 para articular la colaboración técnica y teórica entre España y otros países de América Latina.

En primer lugar, las precondiciones para desarrollar un plan son las siguientes:

1) Decisión del proyecto: se requiere el fuerte impulso por parte de los líderes de la ciudad y la construcción de una comunidad de intereses (identificación de *takeholders*) en torno a la necesaria transformación del sistema urbano.

2) Determinación del sistema de participación social y colaboración público-privada: tanto en el diseño como en la implantación del plan la participación¹⁷⁷ es clave, dado su efecto legitimador, ya que el éxito del plan será proporcional al nivel de reconocimiento por los agentes urbanos. A través de la participación se logra generar empatías y dar credibilidad al proyecto.

Los estadios del proceso de diseño del plan son los siguientes, si bien conviene advertir que su ordenación no corresponde a una secuencia cronológica, de manera que, a veces, dichas fases se desarrollarán simultáneamente:

a) *Diagnóstico de la ciudad*: conocer la ciudad es *conditio sine qua non* para elaborar el PE. El punto de partida es el análisis del contexto, pues el plan está condicionado por las características peculiares del territorio (soporte económico, político y social). Asimismo, es de gran utilidad tener en cuenta otras experiencias similares en otras ciudades y adaptar algunos aspectos a la realidad concreta.

b) *Establecimiento del marco estratégico*¹⁷⁸: esta parte es esencial, puesto que en ella se define el modelo de ciudad y las principales líneas estratégicas

¹⁷⁷ En los casos de los planes estratégicos de Bilbao y Málaga, el principal mecanismo de participación es la Asociación Bilbao Metrópoli 30 (Bilbao) y la Fundación Ciedes (Málaga). Ambas están integradas por las principales empresas, asociaciones e instituciones con incidencia en la ciudad. El caso de Málaga cuenta con un decisivo liderazgo público de la Fundación Ciedes, cuyo presidente es el alcalde de la ciudad.

¹⁷⁸ Esta fase se ha desarrollado de forma distinta en los casos de Málaga y Bilbao. Esta última trabajó la visión de la asociación Bilbao Metrópoli 30 con las aportaciones de diversos grupos de técnicos de la Junta Directiva, que presentó y aprobó los resultados en la asamblea general. La Fundación Ciedes, por su parte, optó por realizar unas ponencias bajo las directrices del Patronato y de la Junta Directiva, encargadas a grupos de expertos, que sirvieran de base a un amplio proceso de participación. El objetivo era recoger todas las sensibilidades ciudadanas a

elegidas para establecer el horizonte de futuro, a partir de un ejercicio de imaginación y de creatividad, cuyo resultado es el diseño de la estrategia sobre la base de proyectos motores que van hacer avanzar la ciudad hacia el modelo deseado (proyectos estratégicos).

c) *Proceso de implementación*: es la etapa más difícil, donde se ve si el proceso de planificación contaba efectivamente con el liderazgo y el apoyo social necesario.

d) *Proceso de comunicación*: existe un proceso interno (comunicación entre todos los actores participantes en al construcción del proceso), y un proceso externo, de difusión a la ciudadanía en general. Una vez diseñado todo el proceso y alcanzados una serie de resultados, el paso siguiente será “colocar la ciudad en el mapa internacional”.

e) *Seguimiento y evaluación*: debe existir un proceso formalizado de seguimiento de la evolución de la ciudad para comprobar si la ciudad se mueve hacia el modelo propuesto. Se trata de evaluar el cumplimiento de los objetivos, informando a los *stakeholders*, decisores y público en general, acerca de los progresos en la implementación del PE, así como de los aspectos que es preciso mejorar.

Una vez se ha puesto en marcha un proceso de planificación estratégica, las variables de las que nos servimos para analizarlo se concretan en:

- **Liderazgo político**: el liderazgo político se convierte en una variable fundamental. El líder es el motor, el agente impulsor que despliega todos sus recursos para mantener la cohesión entre los actores participantes en el proceso y crear compromiso en torno a los objetivos comunes. Esta dimensión está fuertemente asociada a la voluntad política.
- **Formas participativas**: para que un proceso de estas características salga adelante es fundamental contar con la colaboración de los actores. La

la hora de elaborar este marco que, una vez aprobado por la Junta directiva y por el Patronato de la fundación, fue presentado públicamente a la ciudad.

ausencia de confianza y de un tejido asociativo fuerte dificulta el desarrollo del proceso de planificación y la consecución de sus objetivos: *“la creación de una cultura de confianza y cooperación entre los actores urbanos es hoy una condición necesaria; en unas economías basadas en la especialización flexible y en una política social basada en las redes de solidaridad social; para conseguir el desarrollo económico y social de las ciudades.”* (Pascual Esteve 2001: 14).

- **Sistema de información:** es fundamental establecer un protocolo de comunicación y un sistema de información que refuerce la participación de los agentes.
- **Gestión del proceso** (variable organizativa): es preciso el mantenimiento de una estructura técnica operativa y estable que garantice la continuidad de los trabajos técnicos. Esta estructura se encarga del diseño del proceso y de su evaluación.
- **Clima político:** este tipo de instrumentos, dada su naturaleza política, requieren entornos cooperativos para ser desarrollados con éxito, de manera que consigan mantener el proceso al margen de los intereses partidistas y de los ciclos políticos.

Estas variables son condicionantes del éxito del plan, y han sido seleccionadas a partir de las claves explicativas identificadas por los expertos cuando se les ha preguntado acerca del estado de los PE. De hecho, en el trabajo encargado por la Diputación de Barcelona (2001), los entrevistados señalaron entre los principales factores de éxito de un PE:

- **Mapa de actores:** correcta identificación de los actores que pueden influir en el desarrollo futuro de la ciudad y garantía de su participación.
- **La voluntad política** debe plasmarse en un compromiso político firme en torno al proyecto de ciudad.
- **Estrategia de comunicación** que acompañe a todo el proceso de planificación.
- Mínima **estructura organizativa** autónoma e independiente.

a) Diagnóstico: análisis del contexto.

Como ya se señaló, antes de elaborar el plan es necesario tener un conocimiento de la realidad local realizar una buena definición del problema y de las oportunidades de desarrollo, así como de las aspiraciones de la ciudadanía. El objetivo es obtener un diagnóstico de la ciudad, que sirva como base para determinar las prioridades (tendencias, problemas, etc.) y orientar el proceso de planificación estratégica.

En esta fase conviene empezar a ocuparse de la definición de la estructura organizativa y de la coordinación, comparar la situación con los estándares legales o con ejemplos de buenas prácticas y definir los procedimientos participativos e instrumentos de seguimiento y evaluación. Entre las tareas iniciales se encuentran las siguientes:

- Definición del **mapa de actores**: un grupo de trabajo intersectorial debe encargarse de la identificación de los *stakeholders* que deben implicarse en el proceso. Para ello, es necesario organizar grupos de trabajo con el mayor número de agentes posible, de manera que quede garantizada la representatividad de todos los actores de la ciudad y aprovechar al máximo su conocimiento (formal o informal).
- Definición del **plan de trabajo y de la distribución de tareas** conforme a un documento normativo que sirva de guía (i.e: Acuerdo de Aalborg 2004).
- Recogida de **datos y método de evaluación**. Se recomienda explorar los siguientes aspectos: a) requisitos legales, b) datos relativos a aspectos significativos, c) temas/tendencias emergentes, d) prioridades políticas, e) identificación de sistemas y procedimientos existentes (análisis de los instrumentos, protocolos y estructuras)¹⁷⁹ y f) situaciones de riesgo.
- Elaboración de **bases de datos** y de **indicadores**.

¹⁷⁹ “Very often the overview reveals surprises: identical procedures working in parallel and without connection, procedures structured as a one-way street ending in a black hole, time-consuming documentation which nobody needs, interesting information which does not reach the right persons. Integrated management is always about management aimed at making organisational structures more efficient.” (Guidance paper on Base Review, p.36).

En esta primera fase exploratoria, es necesario organizar la información en una serie de ejes temáticos que ayuden a desarrollar el diagnóstico. Entre estos ejes podemos citar los siguientes:

1. Situación económica y demográfica de la ciudad (identificación del área de influencia de la ciudad).
2. Mapa de infraestructuras y servicios básicos: sociales, culturales, científicos, etc.
3. Sistema de gobernanza: densidad asociativa (capital social), cultura institucional, tendencias culturales, participación en redes internacionales, etc.
4. Aspiraciones de futuro y situación en un contexto internacional de ciudades.
5. Estudio y análisis de documentación de experiencias de planificación previas.

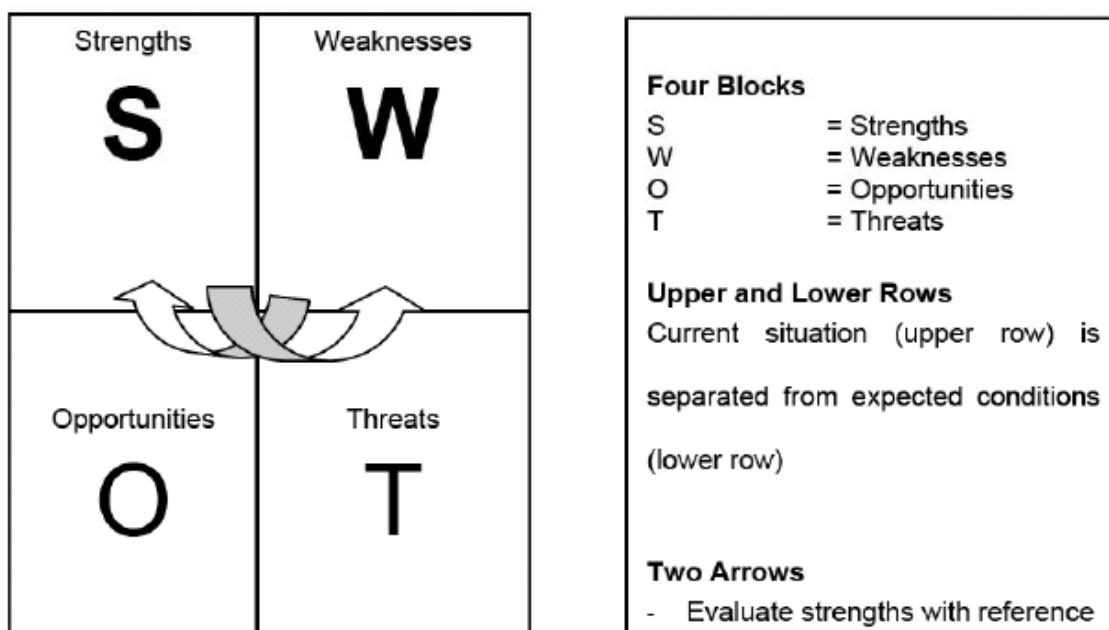
Una vez recogida y organizada la información correspondiente a cada eje se procede a su análisis, que deberá ser realizado por los grupos de trabajo. Asimismo, hay que constituir un **Grupo de Planificación Estratégica**, formado por personas que puedan participar en las reuniones de los distintos grupos de trabajo y dedicarse por completo al proceso de planificación. En opinión de Abascal Rojas (2004: 191), las personas que conformen dicho grupo deberán caracterizarse por tener una buena capacidad de análisis e investigación, deseo de formación y capacidad de síntesis de los trabajos realizados. Asimismo, dada la naturaleza cooperativa de este proceso, se requiere espíritu de colaboración y aceptación de las críticas. Es necesario que las personas sean autónomas y que puedan enseñar a otras personas.

Este grupo constituye el soporte organizativo que deberá ir diseñando y corrigiendo, en su caso, la metodología del plan en función de las características de la ciudad y de sus necesidades (recordemos la definición de la planificación estratégica como *metaproceso*). Se evidencia, de esta manera, la importancia de la variable organizativa: *“la planificación estratégica está generalmente asociada con los **procesos de desarrollo institucional** a mediano y largo plazo, por lo que en principio se podría afirmar que las*

organizaciones en crisis debería primero resolver sus problemas y amenazas antes de involucrarse en un procesos de planificación.

[...] *La restricción más grande de la planificación estratégica se produce cuando los propios directivos de la institución no están comprometidos o no están dispuestos a actuar sobre lo que se planifica.*” (Cernadas 2001: 117).

Para la realización del diagnóstico se emplean diversas herramientas, destacando la **matriz DAFO** (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) o SWOT (siglas en inglés). Ésta analiza dos dimensiones: una *dimensión interna*, que ayuda a determinar los puntos fuertes y débiles que caracterizan el sistema urbano en cuestión; y, una *dimensión externa*, que pone a la ciudad en interrelación con su entorno, “anticipando” las potenciales amenazas y oportunidades que de esta relación se derivan. El análisis externo sirve para identificar los factores exógenos que condicionan o pueden condicionar el sistema urbano, como por ejemplo: el clima político internacional, la degradación medioambiental, la evolución económica del país, etc. Por su parte, el análisis interno sintetiza las características estructurales del sistema urbano, en el que se incluyen todo tipo de variables como la situación demográfica, el nivel de prestación de servicios, la ubicación geográfica, etc.



Fuente: Localmanagement. Baseline Review, p. 9.

Esta herramienta metodológica sirve para identificar los temas críticos (i.e. inversión en recursos humanos, movilidad y accesibilidad, recuperación urbana, o la regeneración medioambiental) y, por tanto, ayuda a conocer mejor la ciudad. Asimismo, sirve de base para desarrollar una estrategia de adaptación del sistema urbano ante los cambios del entorno, tratando de mejorar tanto la situación interna de la ciudad (calidad de vida) como su posición exterior; pero también sirve para crear una “ilusión colectiva” sobre las posibilidades de la ciudad entre los distintos agentes sociales.

Este análisis suele ser el punto de partida de todo plan estratégico ya que, con la información que nos proporciona, se pueden localizar los temas clave que servirán de base para la definición de los objetivos y de las estrategias.

La otra herramienta que suele emplearse en esta fase es el **análisis de escenarios** (*scenario planning*)¹⁸⁰: *“Scenarios have been used over the past decade to think through uncertainties associated with political change, with environmental forces and with industry restructuring”* (Ringland 1998: 191). Este tipo de análisis es frecuente en el campo de la planificación y reflexión estratégica y es empleado por organizaciones que gestionan la complejidad.

El auge de la planificación de escenarios se produjo a principios de la década de los setenta con la crisis del petróleo. En los años ochenta entró en declive, en la medida que produjo una confusión entre los conceptos de “predicción” y “escenario posible”; sin embargo, en la década de los noventa, caracterizada por el cambio, la estrategia vuelve a convertirse en un elemento central. No se trata, por tanto, de predecir sino de anticipar una realidad posible sobre la base de un proceso estructurado de reflexión.

¹⁸⁰ La Global Business Network es una entidad norteamericana que está especializada en esta metodología <http://www.gbn.com>, pero además de ésta, existen otras escuelas/métodos: Battelle's Basics, CSM (Comprehensive Situation Mapping), Computer-Driven Simulations, Copenhagen Institute for Future Studies (desarrolla escenarios que se ocupan de factores sociales) <http://www.cifs.dk/en/>, Comisión Europea (metodología “Shaping Factors-Shaping Actors”) http://ec.europa.eu/comm/cdp/index_en.htm, la Escuela francesa, The Futures Group, NCRI (desarrollan estrategias de mercado sobre la base de la metodología “Future Mapping”) y SRI (crean escenarios focalizados que son la base de la toma de decisiones y elaboración de estrategias). Otra dirección de interés en esta materia: www.samiconsulting.co.uk

En definitiva, la importancia de este método reside en que permite “descongelar la inteligencia” y reflexionar sobre los efectos de una decisión en distintos escenarios (Godet 1991: 54): *“La agudización de las incertidumbres, la multiplicación de las interdependencias, la aceleración del cambio en algunas áreas (políticas, tecnológicas, industriales) y la acentuación de las inercias en otros sectores (demográficos, energéticos, socio-culturales) son algunos de los factores que imponen para toda acción en el presente un esfuerzo de reflexión prospectiva acerca de:*

- *Los escenarios alternativos de evolución futura, así como de los problemas y de las oportunidades con ellos relacionados, teniendo en cuenta los objetivos fijados;*
- *Las acciones posibles para resolver estos problemas o aprovechar estas oportunidades;*
- *Las consecuencias de las acciones posibles, teniendo en cuenta los escenarios contemplados y en función de los objetivos adoptados.”*

Esta metodología¹⁸¹ analiza los factores que pueden repercutir en el futuro a través de un proceso inductivo en el que, cruzando dos variables, se pueden analizar cuatro posibles escenarios de futuro. Estos escenarios permiten diseñar estrategias a largo plazo para orientar las actuaciones, identificando agentes, analizando problemas y expectativas. Se trata, por tanto, de un ejercicio de prospectiva, de anticipación para identificar las potencialidades del presente¹⁸² y conjugarlas con un modelo de ciudad.

Ahora ya sabemos en qué consiste el método, pero ¿cómo se realiza un análisis de escenarios? En primer lugar, tenemos que **identificar las tendencias** o factores de influencia. Para ello, se requiere la elaboración de

¹⁸¹ Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia (País Vasco):
<http://www.prospektiker.es/PROSPEKTIKER/Castellano/Presentacion/Metodologia.htm>
(Consulta: 21.05.07)

¹⁸² Transducción: la realidad futura se conforma desde la realidad presente, de forma que un tipo de señal se transforma en otra cosa distinta.

una lista exhaustiva de las variables que caracterizan el sistema estudiado, a partir del empleo de técnicas cualitativas (*brainstorming*, *delphi*, *storylines*, entrevistas (“¿En su opinión, cuáles son los factores que condicionan el futuro/evolución de la ciudad?”). Posteriormente, hay que transformar la información recibida en variables internas (del sistema) y externas (contexto), y agruparlas por temas, determinando la relación entre ellas y su intensidad en la matriz.

Posteriormente, se procede a la **determinación de las variables críticas y a su jerarquización/priorización**. Entendemos por variables críticas aquéllas que inciden decisivamente en el conjunto del sistema urbano y que pueden determinar su futuro. Se trata, por tanto, de reducir la complejidad de la información recibida y minimizarla en variables clave, que integren la jerarquía de dependencias entre variables.

A continuación, se procede a la **elección de los ejes prioritarios/estratégicos** a partir de las variables determinadas en el apartado anterior. Se escogen dos, que se convertirán en los ejes de la matriz, de manera que un aumento/disminución de cada variable tenga un claro efecto positivo o negativo para la ciudad. Las variables deben ser descritas y graduadas.

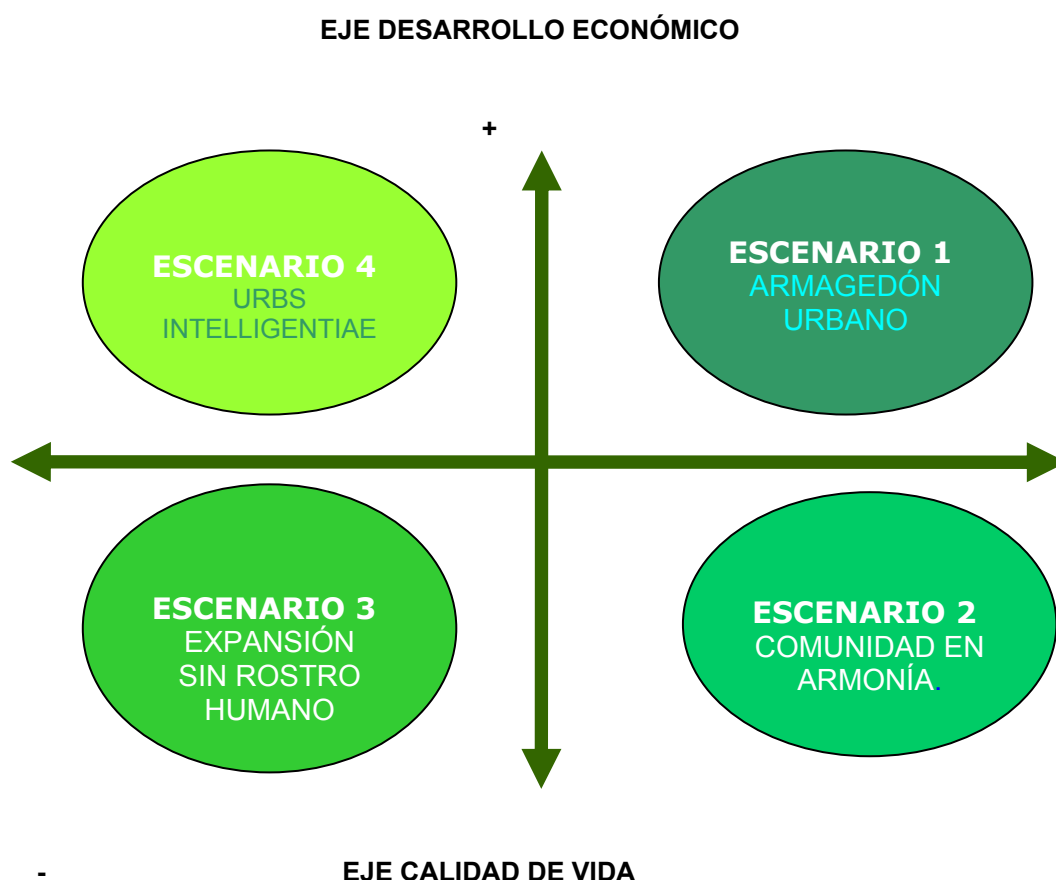
A partir de estos ejes prioritarios se **construye la matriz**, en la que cada cuadrante representa un escenario, que reflejará cada una de las situaciones que pueden darse en función de la evolución de los ejes prioritarios. La construcción de los escenarios se puede hacer basándose en una “*storyline*” (relacionándolo con determinados eventos o con la gente), o advirtiéndolo acerca de indicadores que caracterizan cada escenario y sus posibles implicaciones. A cada escenario se le debe dar un nombre “original” que describa la esencia de los que son, sirviéndose de metáforas que inspiren una imagen intuitiva de cada uno de ellos. El nombre suele elegirse en una discusión (*brainstorming*).

A partir de la elaboración de los escenarios, existen cuatro fórmulas para trabajar: *estrategia robusta* (persigue sólo las opciones válidas para cualquiera de los cuatro escenarios); *apuesta única* (se selecciona el escenario con más posibilidades de éxito), *diversificación de apuestas* (elaborar distintas opciones

y afrontarlas todas a la vez), *apuesta central y satélites* (tomar un escenario como objetivo principal y definir estrategias complementarias de acompañamiento). Mientras que la planificación tradicional consiste en concebir un futuro deseado (prospectiva normativa), la prospectiva exploratoria muestra un panorama de futuros posibles, teniendo en cuenta las circunstancias pasadas y presentes: “cada escenario es la representación coherente de una hipótesis” (Godet 1991: 31).

A continuación, describimos un ejemplo de análisis de escenarios, en el que la matriz se construye sobre los ejes estratégicos “desarrollo económico” y “calidad de vida”. Como puede observarse, los nombres de los escenarios rozan la extravagancia, pero de esta manera se logra que los participantes recuerden las características de cada uno de ellos.

Figura 3.3. Análisis de escenarios en Urbanópolis¹⁸³



¹⁸³ Esta matriz está extraída del proyecto final elaborado para el III Curso de Gestión Estratégica de Ciudades. Asociación Bilbao Metrópoli 30 y Fundación Asmoz (marzo de 2007).

El siguiente paso es **describir las implicaciones de cada escenario**. En este caso, escogemos el escenario óptimo de la matriz y describimos sus elementos característicos, así como sus implicaciones:

■ **ESCENARIO 4: URBS INTELLIGENTIAE.**

- Elevada tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida.
- Alto desarrollo de la participación social e integración social.
- Clima de confianza y corresponsabilidad social.
- Contactos entre el tejido empresarial y las instituciones.
- Prestación de servicios excelente y acorde a las demandas ciudadanas.
- Calidad medioambiental como señal de identidad de la ciudad.
- Conciliación de la vida familiar y laboral.
- Acceso universal a las comunicaciones y a la información.
- Transformación de la estructura productiva: salida laboral del capital humano.
- Políticas de sostenibilidad y participación.
- Desarrollo territorial integral y sostenible.
- Imagen externa de la ciudad altamente positiva.
- Red de comunicaciones excelente (interna y externa).

A partir de este escenario, se procederá al establecimiento del programa estratégico que, posteriormente, se concretará en planes de acción:

■ **ESCENARIO 4: URBS INTELLIGENTIAE. PROGRAMA ESTRATÉGICO:**

- Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar.
- Acciones de desarrollo comunitario: participación social e integración social.
- Equipamientos municipales de proximidad.
- Promoción de los valores de confianza y corresponsabilidad social.
- Contactos entre el tejido empresarial y las instituciones.
- Prestación de servicios excelente y acorde a las demandas ciudadanas.
- Acceso universal a las comunicaciones y a la información.
- Transformación de la estructura productiva: innovación y conocimiento.
- Desarrollo territorial integral y sostenible.
- Imagen externa de la ciudad altamente positiva.
- Red de comunicaciones excelente (interna y externa).

Por último, la **estrategia de comunicación** es un elemento transversal de todo el proceso. Debe hacerse un resumen con una propuesta de escenarios posibles y proceder a su difusión (presentación *power-point* y elaboración de material divulgativo) y aprobación por el gobierno local.

b) Establecimiento del marco estratégico

Una vez realizado el diagnóstico, debe desarrollarse la estrategia con objetivos a corto plazo (planes de acción), teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Visión sistémica y conocimiento del sistema en cuestión, de sus aspectos clave.
- b) Identificación de las capacidades y de los recursos propios.
- c) Evolución del entorno (posibles escenarios): no puede darse por supuesto que se mantendrán las condiciones de partida.
- d) La elección entre las opciones posibles (no hay una sola opción).
- e) Reflexión estratégica como ejercicio permanente: la estrategia de desarrollo es un proceso permanente que permite entender los procesos de transformación en la ciudad.

A partir de este momento, se establecen las ACCIONES ESTRATÉGICAS, cuyo diseño requiere un elevado nivel de experiencia y de conocimiento del sistema urbano. Dichas acciones son de diversa naturaleza y pueden organizarse conforme a las siguientes categorías:

1. *Infraestructuras*: en este campo hay que tener en cuenta que son necesarias importantes cantidades de recursos económicos para llevarlas a cabo y tienen la ventaja de ser fácilmente perceptibles por los ciudadanos.
2. *Servicios*: (promoción y desarrollo) requieren recursos físicos y humanos especializados y deben responder a las necesidades concretas de sus ciudadanos.
3. *Promoción de actividades de tipo económico*: buscan la generación de riqueza impulsando diversos programas, cuya base es principalmente la creación de empleo en la ciudad. En este sentido, los programas de promoción

económica pueden consistir en subvenciones a la creación de empleo y programas de formación, ayudas de I+D+i o créditos blandos para la incorporación de tecnologías avanzadas, asesoramiento administrativo para la creación de empresas locales, etc.

4. *Personas*: programas formativos para poner en valor el potencial de las personas, aumentando sus capacidades. Es prerequisite del éxito contar con un sistema formativo de calidad que garantice que las personas contribuyan al progreso de la ciudad.

En la definición de la estrategia debe estar previsto el tiempo requerido para desarrollar las diversas líneas de actuación (diagrama de GANTT), conocer las relaciones entre los distintos agentes (diagrama de PERT: *Program Evaluation and Review Technique*) y establecer responsabilidades (matriz RAM)¹⁸⁴. Para ello, es necesario conocer los recursos necesarios para llevar a cabo los programas, así como los recursos organizativos, económicos y personal de que se dispone.

c) Proceso de implementación:

Lo que produce resultados no es el diseño de las estrategias sino su puesta en práctica (aquí entre en juego toda la teoría de la implementación, que ha sido estudiada en el apartado dedicado a las políticas públicas). En este punto, son fundamentales una **sólida comunicación, un enfoque integrador y la estructura organizativa**. Tras la aprobación por el Pleno, las Acciones estratégicas necesitan ser refinadas a partir de los siguientes aspectos que ya fueron planteados en el estadio anterior:

- ¿Qué hay que hacer? (título, breve descripción de la medida)
- ¿Quién es responsable? (persona, departamento o *stakeholder*, detalles de contacto)

¹⁸⁴ En la gestión de proyectos es fundamental trabajar con herramientas gráficas que permiten organizar el trabajo y el desarrollo del mismo. En este caso, son especialmente útiles tres tipos de herramientas: el diagrama de GANTT (permite mostrar el tiempo de dedicación por actividades a lo largo de un periodo determinado); el diagrama de PERT (muestra las relaciones y dependencias entre tareas) y la matriz RAM (planifica la asignación de roles y de responsabilidades).

- ¿Quién debe apoyar la implementación y cómo? (persona, departamento o *stakeholder*, detalles de contacto).
- ¿En qué plazo deben ser realizados las medidas? (timetable y fecha de realización).
- ¿Con qué personal y de qué recursos económicos disponemos? (personal y presupuesto).
- ¿La información pública es obligatoria? (cuál, para quién, a través de qué instrumentos, cuándo, con qué frecuencia?).
- ¿Existen otros procesos relacionados con los objetivos?

Conviene recordar, una vez más, que la efectividad de la implementación dependerá en gran medida de las relaciones de **cooperación-colaboración** desarrolladas entre todos los *stakeholders*, por ello, no hay que descuidar este aspecto y establecer las condiciones necesarias para garantizar la cooperación, que haya consenso en torno a un objetivo común y que el público conozca qué es lo que está en marcha (combinar información con invitaciones a la cooperación y participación).

Asimismo, en esta fase es fundamental el **seguimiento regular del plan** y de las actuaciones estratégicas¹⁸⁵. Ello implica dos cuestiones: por un lado, el avance en la puesta en práctica de las acciones previstas en el plan (adecuación del diseño del proceso) y, por otra, observar si se van cumpliendo las responsabilidades. El objetivo es comparar la situación inicial con la situación actual, determinando si se está avanzando suficientemente en relación a los resultados y si se están respetando los plazos.

Seguimiento significa realizar una observación regular y registrar las actividades que van teniendo lugar a lo largo del proyecto/programa. Para realizar esta tarea es necesario recoger y analizar los datos de forma sistemática y periódica, ayudándose de los indicadores y de los objetivos. En este sentido, es importante distinguir entre el seguimiento (monitorización) del *cumplimiento* (medir si la institución encargada de la implementación está

¹⁸⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/audit/src/intro.html

cumpliendo sus compromisos), y de la *efectividad* (si las medidas/acciones establecidas han alcanzado los resultados perseguidos).

Para realizar el seguimiento se requieren **indicadores** de proceso e indicadores de resultado. El seguimiento permite determinar las modificaciones necesarias sobre la marcha, puesto que no debemos olvidar que tanto el conocimiento del sistema urbano como del proceso de planificación, requieren un aprendizaje continuo. Al final de las comprobaciones y de la aplicación del sistema de indicadores debe producirse un proceso de retroalimentación.

- **Seguimiento de la implantación de estrategias:** esto es, en qué medida se están llevando a cabo las actuaciones previstas en los planes y, en el caso de que haya retrasos, conocer las causas que los motivan.
- **Comprobación de resultados:** suele producirse un desfase entre el momento en que se ponen en práctica las acciones y el momento en que se empiezan a ver los resultados. Lo normal es que los indicadores reflejen desviaciones.
- **Retroalimentación:** la retroalimentación es fundamental para entender los comportamientos del sistema y proceder a sus correcciones. La principal función de la retroalimentación es actualizar el proceso y ajustarlo al contexto, introduciendo los cambios necesarios.

Un sistema estructurado de indicadores constituye, tanto una herramienta de diagnóstico como de seguimiento de la implementación (o de resultados) de una determinada acción, y la información que aportan puede referirse tanto a cuestiones relacionadas con la cantidad (cuantitativos) como con la idoneidad (cualitativos).

Por lo general, los indicadores con los que se trabaja en temas urbanos son sintéticos, es decir, proporcionan una información global basada en la integración ponderada de la información aportada por el conjunto de indicadores específicos (se comparan los valores de dos ciudades, por ejemplo).

La UE dispone de diversos indicadores para medir determinados valores, como en el caso de URBAN AUDIT, que mide la calidad de vida de las distintas ciudades europeas. No obstante, hay que tener presente que cada ciudad debe crear su propio sistema de indicadores a partir de sus aspectos más representativos, eso sí, intentado siempre ser coherente con otros sistemas de indicadores que pretendan medir lo mismo, facilitando de este modo la comparación de los sistemas urbanos (en esta línea, Konstanz ha elaborado su sistema de indicadores de sostenibilidad).

A la hora de diseñar¹⁸⁶ el sistema de indicadores es necesario, en primer lugar, determinar los aspectos que van a ser evaluados y para qué. Por ello, hay que elegir las categorías de indicadores correspondientes a cada una de los ejes estratégicos (i.e. como categoría tendríamos un conjunto de indicadores para valorar el capital social, como subcategorías: nivel de formación, valores, organizaciones de la sociedad civil, etc.). A la hora de elegir los indicadores de cada categoría, deben seguirse las siguientes normas:

- a) El número de indicadores deber ser suficiente para caracterizar aquello que se pretende medir.
- b) Los indicadores deben ser accesibles, es decir, que la información sea fiable y fácil de obtener.
- c) Los indicadores deben ser de construcción sencilla a partir de la información requerida (fácilmente cuantificables: porcentaje, número de unidades, frecuencia, longitud, etc.).

Definidos todos los indicadores del sistema, deben establecerse procedimientos que expliquen la forma de proceder para llevar a cabo su construcción, especificando cuál es la información requerida para elaborar cada uno de ellos, los lugares y cauces para obtener la información, el modo de empleo de la información para construir los indicadores, el tamaño de la muestra de las personas a consultar, criterios de selección, preguntas a realizar y forma de proceder con las respuestas.

¹⁸⁶ PROPUESTA INDICADORES URBANOS ciudades europeas: Comisión Europea. Auditoría Urbana. http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/audit/src/intro.html

d) Proceso de comunicación

Una buena estrategia de comunicación es fundamental para el éxito del plan, y nos referimos tanto a la comunicación interna (en el seno de la propia organización del plan y entre los actores implicados en el proceso), como a la comunicación externa, entendiendo por ésta la difusión de la experiencia en foros y redes internacionales de ciudades.

“There is no sustainable implementation without acceptance, understanding, will, interest, awareness and recognition of benefits and responsibilities among various actors. To achieve this, an effective communication and involvement strategy is needed.” (Guidance paper on Involvement & Communication, p. 4).

La importancia de los **procesos participativos**¹⁸⁷ reside en que sirven para aumentar la confianza entre los *stakeholders* y los *policymakers*, además de contribuir a la transparencia del proceso y facilitar la incorporación del conocimiento derivado de los agentes implicados en la implementación (la información de los planificadores no es suficiente por sí sola).

Los procesos participativos deben abordarse desde una perspectiva holística, y deben estar claramente organizados, por ello hay que conocer los diversos niveles de participación que pueden darse y se recomienda combinar distintos mecanismos de participación (pros/contras). Los distintos niveles se concretan en *información*: páginas webs; *consulta*: grupos focales, encuestas, reuniones públicas; *implicación*: talleres, sesiones deliberativas; *colaboración*: toma de decisiones participativa, consejos ciudadanos; *socio*: partenariados, y *“empoderamiento”*: jurados de ciudadanos, delegación de poderes.

La integración de la estrategia de comunicación en el proceso de planificación se hace por lo general a través de los medios tradicionales de comunicación y de las TICs. La página Web del II Plan Estratégico de Málaga permite a todos los ciudadanos que opinen sobre el plan y su evolución. Por ejemplo, la

¹⁸⁷ Referencia normativa: CONVENCIÓN DE AARHUS (1998), que establece una serie de derechos de los ciudadanos en relación con el medioambiente, especialmente: acceso a la información medioambiental, participación pública en la toma de decisiones medioambientales y acceso a la justicia. www.unece.org/env/pp/

organización del Plan de Vitoria-Gasteiz ha puesto en marcha un amplio proceso de participación de todos los ciudadanos a través de la *Web*, al mismo tiempo que se realizan entrevistas en profundidad, encuestas ciudadanas a todas las familias de la ciudad y la organización de “desayunos del alcalde” con los principales agentes de la ciudad para debatir sobre las líneas estratégicas y proyectos.

Por último, es necesario contar con un equipo capaz de gestionar los proyectos, de procesar la información para aprovechar al máximo las aportaciones de los distintos actores y transferir los resultados. Asimismo, la coordinación del proceso es fundamental y se recomienda que esté en manos de la Administración. También conviene realizar una evaluación de los riesgos (costes potenciales y la respuesta más adecuada a los mismos). Por último, es muy importante facilitar información acerca del proceso a los participantes desde el principio.

“If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it.” (www.communityplanning.org).

e) Proceso de evaluación:

Esta etapa está estrechamente relacionada con la etapa anterior, si bien aquí estamos más bien ante un proceso planificado y sistemático que evalúa el cumplimiento de los criterios, y que informa, a los stakeholders, decisores y público en general acerca de los progresos en la implementación de la PE.

Por un lado, hay que distinguir entre **evaluación del proceso** (cómo han sido implementadas las acciones, cómo puede ser mejorado el proceso) y, por otro, **de los resultados** (qué objetivos se ha alcanzado, por qué (no), qué cambios deben ser introducidos para alcanzar los objetivos). En ambos casos hay que operar con indicadores, para lo que remitimos a lo que ya se apuntó sobre el sistema de indicadores en el apartado c).

Al evaluar también hay que distinguir entre auditoría interna y externa. En el caso de la **interna**, el auditor suele ser una persona de dentro de la

Administración, pero no directamente implicada en el proceso; mientras que la **externa** se refiere a la evaluación de un auditor independiente/certificador, mediante la selección aleatoria de datos (protocolos de las reuniones de coordinación, actualización de los indicadores, la estructura organizativa, la comunicación interna y el entrenamiento del personal, la comunicación pública, los informes de sostenibilidad, etc.) que serán especificadas, tras su discusión, en un informe que será presentado al alcalde. Transcurrido un tiempo prudencial para la realización de correcciones, el auditor externo procederá a la visita al lugar.

Por último, los resultados de la evaluación deben ser recogidos en un informe con el objetivo de informar a los decisores sobre las consecuencias de sus acciones e informar públicamente acerca de progreso de la ciudad en términos de sostenibilidad.

Recapitulando, hasta aquí se ha perseguido sentar las bases conceptuales y metodológicas necesarias para analizar los procesos que serán descritos en la parte empírica. Se han expuesto las hipótesis que impulsan esta investigación a partir de la idea de reforzamiento de la dimensión urbana, al tiempo que se ha llamado la atención sobre la construcción *de facto* de una Política Urbana Europea, destacando la importancia que el concepto de desarrollo sostenible ha tenido en este proceso. Asimismo, se ha descrito el marco teórico en el que se inserta la investigación, poniendo especial atención en las características de la gestión urbana, dado el peso de la dimensión de proceso en nuestro análisis.

De esta manera, ponemos fin a la parte teórica (I), dando paso a continuación al estudio de las dos ciudades europeas elegidas, en las que el análisis de la construcción e implementación de los procesos de desarrollo urbano permitirá observar en qué medida lo señalado hasta ahora se traslada a la práctica local.

PARTE II

**PROCESOS DE DESARROLLO URBANO EN DOS
CIUDADES EUROPEAS:**

Casos de Konstanz y Santiago de Compostela.

“[...] pues cada cual, cada localidad y cada sociedad, tienen que construirse su propio camino, y para eso es justamente para lo que sirve mirarse desde fuera, desde otras experiencias.”

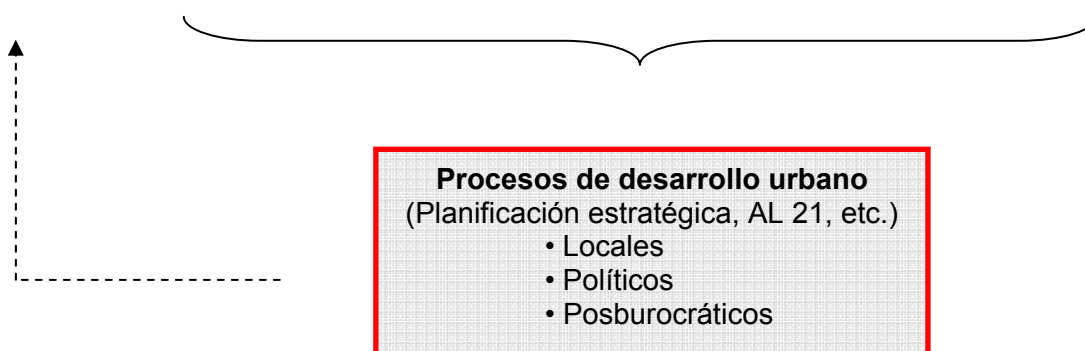
Rodríguez Villasante.

La parte II contiene la aportación empírica de esta investigación, dedicada a la descripción y análisis de los modelos de desarrollo urbano de dos ciudades europeas. Cada uno de estos casos ha ocupado un capítulo, en particular, el cuarto se dedica a la ciudad de Konstanz; y el quinto, a Santiago de Compostela. La selección de estos dos casos se realizó con el objetivo de contrastar las tesis interpretativas e hipótesis (H1-H3) que han sido desarrolladas en cada uno de los capítulos anteriores y que constituyen el punto de partida de la investigación.

Recordemos que en el Informe IGOP/UAB (1999) se identificaban tres dinámicas que formaban parte de un discurso reformador que, aunque aplicado al contexto municipal español, hemos extrapolado a la generalidad del territorio europeo, tomando en consideración los esfuerzos de la UE por converger en términos de contenido y forma de gestión de las políticas urbanas. De esta manera, este trabajo se sirve del término “europeización” referido a la política urbana.

Conviene recordar, por tanto, las tesis interpretativas y su relación con el objeto de estudio y la unidad de análisis:

Dinámicas evolutivas	LOCALISMO	REPOLITIZACIÓN	POSBUROCRATIZACIÓN
Adaptación al OBJETO de estudio de este trabajo:	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudad como nuevo espacio político diferenciado dentro de lo local (“<i>urbalismo</i>”). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos contenidos de las políticas urbanas bajo el concepto del desarrollo urbano integrado. • Nueva forma de hacer política: modelo de la gobernanza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estilo de la nueva gestión posburocrática. • Gestión estratégica de ciudades.



Estas tesis interpretativas son el reflejo de un discurso que sirvió de base, tanto para iniciar los procesos de modernización de los sistemas político-administrativos locales, como para dotar de nuevos contenidos a las políticas públicas locales, impulsando una nueva gestión urbana (estratégica). Asimismo, consideramos que este fenómeno es promovido desde la Unión Europea, especialmente a partir de la consolidación del concepto de “desarrollo urbano integrado”.

Para la selección de los casos se han seguido los siguientes criterios:

- Que las ciudades fuesen europeas.
- Que se tratase de ciudades intermedias (menos de 100.000 hab.)
- Que las ciudades hubiesen puesto en marcha procesos de desarrollo urbano (Agenda Local 21, city-marketing o planificación estratégica).
- Que dichos procesos se hayan llevado a cabo entre 1997-2008.
- Que el gobierno local tuviese un papel estratégico en dichos procesos.

En este sentido, se han seleccionado dos ciudades de tamaño medio, situadas en regiones transfronterizas (si bien el potencial económico de cada región se encuentra en los extremos). En ambos casos, existe un gobierno de coalición: en el caso compostelano, de centro-izquierda (coalición socialista (PSOE) - nacionalista (BNG); mientras que en el caso alemán es una coalición más heterogénea desde el punto de vista ideológico. No obstante, en relación a esta cuestión hay que tener presente que el diseño institucional de los sistemas político-administrativos locales es muy diverso en ambos casos.

En relación a los sectores económicos dominantes, señalar que ambas son ciudades universitarias, con un gran atractivo turístico y con un tejido económico orientado al sector servicios, aunque también cuentan con una industria centrada en los sectores farmacéutico y biotecnológico.

En la medida que la unidad de análisis son los procesos de desarrollo urbano, era fundamental verificar la existencia de este tipo de procesos en cada una de las ciudades seleccionadas:

Procesos de desarrollo urbano en marcha en las ciudades seleccionadas

Procesos de desarrollo urbano	Santiago de Compostela	Konstanz
• Plan Estratégico	✓	✓ ¹⁸⁸
• Agenda Local 21	✓	✓
• <i>City-marketing</i>		✓
• Otros	✓	

El objeto de análisis se centra en los procesos de desarrollo urbano que aún están en marcha en cada una de las ciudades, especialmente: *Zukunft Konstanz 2020* y el *Plan estratégico de Santiago de Compostela*, cuyo estudio parece adecuarse a la hipótesis planteada. La información obtenida del análisis de la documentación, de la prensa y páginas *Web*, así como de las entrevistas, se ha organizado en torno a dos objetivos operativos:

¹⁸⁸ El proceso *Zukunft Konstanz 2020* reúne, en nuestra opinión, las características de un plan estratégico, si bien este término no aparece en el documento.

OBJETIVO 1: Identificación de contenidos impulsados por la Política Urbana Europea en las agendas urbanas.

OBJETIVO 2: Identificación de elementos propios de la gestión estratégica de ciudades en los procesos de desarrollo urbano.

Ficha técnica de análisis de los casos

- a) Datos generales sobre la ciudad: ubicación, características de su organización política-administrativa y de su desarrollo económico.
- b) Crónica proceso.
- c) Estructura.
- d) Actores participantes.
- e) Resultados.

Capítulo 4

**Presentación y análisis del modelo de
desarrollo urbano de la ciudad de Konstanz.**

4.1 Introducción: datos generales acerca de la ciudad

La ciudad de Konstanz¹⁸⁹ (Constanza), con una población aproximada de 88.000 habitantes, está situada al sur de Alemania, en la región de Baden-Württemberg, en la frontera con Suiza.



Sus principales fuentes de ingreso son el turismo (ecológico y rural), el tráfico de mercancías transfronterizo y la actividad que se genera en torno a una de las Universidades más prestigiosas de Alemania. Las actividades industriales más importantes apuntan hacia la innovación y la sostenibilidad, concretamente a los sectores de farmacología, biotecnología, comunicaciones y energías renovables:

“The core industries in the Lake Constance Region lie today primarily in the fields of environmental technology (soil protection, waste management, renewable energies, environment-related

¹⁸⁹ <http://www.konstanz.de/stadtinfo/index.htm>

services), packaging technology, space and aviation, (motor)vehicle component manufacture, biotechnology and the food industry.

A targeted promotion of these core industries and the communication of their potential and the advantages this region provides for them (including the higher education institutions, the fantastic infrastructure with good connections to the airports in Friedrichshafen and Zurich, and the main Swiss and Austrian motorways - not to mention to high quality of life to be found here) – requires a strong focus on them, these high-potential technological areas”¹⁹⁰.

El Land de Baden-Württemberg, en el que está situada Konstanz, es muy próspero y dinámico desde el punto de vista económico y social. En él se ha conseguido un buen equilibrio entre las siguientes variables: negocios internacionales, calidad de vida, industria de alta tecnología y un entorno natural privilegiado. Diversos análisis de prospectiva sitúan a la región en los primeros puestos en relación a su potencial, especialmente en el sector de la alta tecnología. En particular, el estudio *Prognos-Study “Zukunftatlas 2004”* (atlas que analiza el potencial futuro de 440 distritos y ciudades autónomas en Alemania), señala que la región del *Bodensee* (Lago de Constanza) tiene el puesto 35 y, en particular, la ciudad de Konstanz, el puesto 76¹⁹¹. El atlas¹⁹² de 2007, pone de manifiesto que las posibilidades de futuro de la región de Konstanz mejoran, situándose en el ranking en el puesto 66, con elevadas oportunidades de futuro: *“Around Lake Constance, an integrated business region is forming that lends its strength to a joining of forces, strong innovation and strong medium-sized business. Added to this is a high quality of life.”* Estas bases son excepcionales para crear entornos innovadores, de ahí que las ciudades de esta zona hayan apostado por la economía basada en la innovación, y Konstanz no es una excepción.

¹⁹⁰ <http://www.bodenseeland.info/index.phtml?La=2&NavID=1420.4>

¹⁹¹ http://www.bodenseeland.info/media/custom/1420_238_2.PDF?La=2&object=med%7C1420.238.2

¹⁹² http://www.prognos.com/zukunftsatlas/07/zukunftsatlas07_ranking.php

En relación a esta cuestión, consideramos interesante hacer una breve referencia al proyecto urbano: “**Kompetenz- und Innovationszentrum II**”, que forma parte de la iniciativa comunitaria *Living Labs*, y que persigue crear en Konstanz un entorno de innovación¹⁹³, haciendo de ésta un factor estratégico para el desarrollo de la ciudad. Aprendiendo de experiencias en otras ciudades, Konstanz asume que su modelo futuro de ciudad debe tomar en consideración diversos elementos como la promoción de *clusters* y la innovación estratégica (la ciudad electrónica –*e-City*-), así como una “comercialización de su localización”. El proyecto ha conseguido insertar a Konstanz en una red de colaboración internacional, al mismo nivel de grandes ciudades europeas como Barcelona, Copenhague, Estocolmo, Londres o Turín.

Con este proyecto, firmado en julio de 2007, el lago Constanza –*Bodensee*-, una de las regiones innovadoras más dinámicas de Europa, se convierte en un laboratorio, basado en la tecnología, que tiene la finalidad de “realzar el atractivo y potencial de la región de *Bodensee* a través de servicios móviles innovadores y de nuevos conceptos empresariales.”. En octubre de 2007, bajo el lema: “pensar sin fronteras” – *grenzenlos denken*-, Konstanz se proclamó candidata para ser “Ciudad del Conocimiento 2009”, con una propuesta que trataba de aprovechar el saber acumulado en los monasterios de la región y el hecho de que Konstanz históricamente fuera una ciudad de comercio y de conocimiento. Para la ciudad, la receta del éxito reside en la convicción de que el conocimiento científico conduce al desarrollo económico, al tiempo que enriquece la vida de las personas, impregnando su convivencia cultural.

La estrategia de la ciudad para consolidar el conocimiento consiste en implicar a los distintos actores de la ciudad en los procesos de reflexión y convertirlos en cómplices en el camino hacia el cambio y el futuro. De esta manera, tanto niños, jóvenes emprendedores, investigadores altamente cualificados, como jubilados, deberán ser partícipes de este proyecto.

¹⁹³ Living Labs Bodensee: “overall, this new concept for an integrated innovation development, will include major investments into an urban regeneration to house innovative companies, as well as the Living Lab Bodensee and a Bodensee Venture Lab for international talent.”
<http://www.livinglabs-europe.com/bodensee.asp>

Las fortalezas de la ciudad para acometer esta tarea son: su situación fronteriza, el extraordinario sistema de relaciones de la región (redes y cultura cooperativa), la proyección internacional, la Universidad y el Politécnico, la cultura emprendedora de los jóvenes y la existencia de empresas innovadoras. Estos factores promueven un pensamiento “fresco” y sin fronteras. Por último, el hecho de que las relaciones en la ciudad sean estrechas y llenas de confianza genera una gran energía. La idea es que la economía, el conocimiento y las personas estén en sintonía y se orienten al desarrollo futuro sostenible de la ciudad.

En relación a la cultura política de la ciudad, hay que señalar que en toda la región se otorga una gran importancia a la participación y a la cooperación. Esta característica se ha convertido en una ventaja competitiva. La participación y el trabajo en red se hacen más necesarios a medida que los espacios, y las comunidades que en ellos residen, se van haciendo más sofisticados. El hecho de que el *Bodensee* sea una región de alta tecnología, debe en gran medida su éxito a la existencia de esta cultura cooperativa, que se hace particularmente visible en la constitución de *clusters* altamente competitivos.

Asimismo, hay que destacar la cooperación transfronteriza entre Konstanz y la ciudad suiza de Kreuzlingen en la implementación de proyectos. Se trata de fomentar el trabajo en red de ambas ciudades y de facilitar una comunicación transfronteriza peatonal fluida, entre ambas ciudades. Este objetivo se materializó en el verano de 2006¹⁹⁴.

Desde el punto de vista institucional, hay que añadir algunas referencias en relación a la cultura participativa. El *Land* de Baden-Württemberg ha sido pionero en Alemania, junto con Baviera, en el desarrollo de formas de democracia local, introduciendo ya en la década de los cincuenta la elección

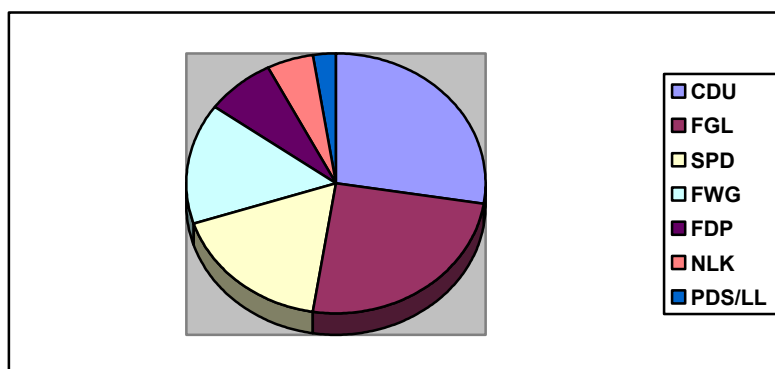
¹⁹⁴ Los alcaldes de ambas ciudades, Josef Bieri y Horst Frank, protagonizaron el 16 de agosto de 2006 el acto simbólico de “cortar la cinta” de la frontera, de manera que a partir de ese momento se permitió el paso libre a lo largo de la orilla del lago (300m). A partir de abril de 2007, la frontera entre Alemania y Suiza dejó de estar señalada por una barrera, pasando a ser delimitada por una escultura, única en el mundo.

<http://www.konstanz.de/stadtinfo/kunstgrenzeenglishversion/idea/index.htm>

directa del alcalde y la posibilidad de celebrar referendos locales. Estos dos instrumentos han sido progresivamente adoptados en la mayoría de los *Länder* alemanes tras la Reunificación, ante las fuertes reivindicaciones de los ciudadanos de los nuevos *Länder*. La localización de la ciudad de Konstanz en este entorno ha hecho que, sin duda, estos factores hayan influido en sus dinámicas urbanas.

En relación al contexto político, existe un gobierno de coalición, cuyos rasgos característicos son la existencia de un alcalde “fuerte” del partido de Los Verdes –*Freie Grüne Liste- Konstanz*-, y una mayoría conservadora en el Pleno (formado por 40 representantes), en la que domina el partido democristiano (CDU) y los liberales independientes locales. El ala de centro-izquierda, dominada por Los Verdes, cuenta también con representación del partido socialista (SPD) y de algunos independientes locales (NLK). Puede observarse que existe una gran fragmentación política en la corporación, con siete representaciones políticas distintas, un alcalde perteneciente a un partido distinto del partido dominante y con dos tenientes de alcalde (de carácter profesional y designados por el alcalde), uno del CDU y otro independiente.

Gráfico 4.1. Elecciones del 13 de junio de 2004



- *Christlich Demokratische Union* (CDU): 11 representantes.
- *Freie Grüne Liste* (FGL): 10 representantes.
- *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD): 7 representantes.
- *Freie Wähler Gemeinschaft* (FWG): 6 representantes.
- *Freie Demokratische Partei* (FDP): 3 representantes.
- *Neue Linie Konstanz* (NLK): 2 representantes.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste* (PDS/LL): 1 representante.

Con un panorama político tan variado, las claves del éxito de un proyecto de desarrollo urbano residen en el fuerte liderazgo del alcalde (cuyo papel viene reforzado por las características del sistema político-administrativo local), el clima cooperativo que existe en el Pleno (existe un pacto tácito de cooperación en determinadas materias) y en la fuerte tradición participativa de la ciudadanía y de la región.

Asimismo, la ciudad está firmemente comprometida con proyectos que apuestan por el desarrollo sostenible en lo social, en lo económico y en lo medioambiental. Los procesos de la Agenda Local 21¹⁹⁵ y el *Stadtmarketing*, iniciados en la década de los noventa, e inspirados en las premisas del desarrollo urbano sostenible, han servido de base para la construcción del modelo de ciudad con el que Konstanz pretende definir su horizonte de futuro de los próximos diez o veinte años.

¹⁹⁵ La Agenda Local 21 de Konstanz fue llevada a cabo con el asesoramiento de una consultora externa, que basa su trabajo en la necesidad de responder a las crecientes demandas de participación para lograr un mayor desarrollo económico y social. Esta tendencia, acrecentada en los últimos años, responde a un nuevo contexto en el que se hace necesario planificar con instrumentos complejos, como son los procesos de *citymarketing* o las Agendas locales. La complejidad de estos procesos proviene, entre otras causas, porque en ellos participan diversidad de actores e intereses. Gestionar la realidad local de forma cooperativa e inclusiva exige el establecimiento de procesos de planificación social. <http://www.diskurs.com/index0.htm>

4.2 Descripción del modelo de desarrollo de la ciudad de Konstanz: Stadtentwicklungsplanung “Zukunft Konstanz 2020”.

4.2.1 El “espíritu del proceso”: el concepto de desarrollo sostenible.

„Konstanz ist eine lebens- und liebenswerte Stadt. Wir Bürger und Bürgerinnen sehen sie als ein weltoffenes wirtschaftsfreundliches umweltorientiertes soziales und kulturelles Zentrum am Bodensee, das sich an den Werten der Solidarität, Toleranz und Humanität für alle Bewohnerinnen und Bewohner, Jung und Alt, ausrichtet.“

Modelo de la ciudad de Konstanz.

Konstanz, al igual que el resto de la región, se enfrenta a grandes desafíos “locales”, entre los que destaca el cambio demográfico, los cambios de la economía, la integración social de los inmigrantes con recursos públicos limitados, etc. Ante esta situación, el principal objetivo de la ciudad es afrontar estos desafíos y lograr una elevada calidad de vida para todos. De este modo, el desarrollo urbano sostenible se convierte, no sólo en un valor, sino en un objetivo estratégico y prioritario que debe figurar en cada una de las decisiones políticas que se tomen en el municipio.

En este sentido, Konstanz se propone lograr un equilibrio entre las funciones ecológicas, sociales y económicas y decide iniciar la reflexión en torno a su modelo futuro de desarrollo. Estas dimensiones conforman el llamado “triángulo del desarrollo”, cuyos vértices son la protección del ecosistema, la justa distribución de las oportunidades de vida y, por último, un desarrollo económico estable. Este triple objetivo se concreta en el concepto de desarrollo futuro, sobre el que se asienta la ciudad, y que se describe en la siguiente figura:

Figura 4.1. Triángulo de las posibilidades de futuro



Fuente: Programa de desarrollo urbano “Zukunft Konstanz 2020” (2007: 4).

Por tanto, en la primera fase del proceso, además de la reflexión en torno a las cuestiones que acaban de ser planteadas, la ciudad definió su propio concepto de desarrollo sostenible, convirtiéndose, al mismo tiempo, en el motor y en el horizonte del proceso. Este concepto es coherente con la definición de “desarrollo urbano integrado” promovida desde Europa, y que debe inspirar tanto la formulación de las políticas urbanas y como su gestión. Asimismo, la ciudad elaboró indicadores específicos para su medición. Por tanto, supone un ejemplo de adaptación de un concepto abstracto y global a la realidad local.

Desarrollo sostenible significa que cada generación tiene que obrar para que el capital natural (cantidad y calidad de los medios de vida naturales y los recursos) se preserve, de manera que las condiciones de vida de las generaciones futuras no sean puestas en peligro y sea posible una convivencia de todos los hombres con estabilidad económica y social (Kreibich 2002)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ "Nachhaltige Entwicklung bedeutet, dass jede Generation so handeln muss, dass das natürliche Kapital (Quantität und Qualität der natürlichen Lebensmedien und Ressourcen) soweit erhalten bleibt, dass für zukünftige Generationen die Lebensgrundlagen nicht gefährdet

A partir de esta definición se desarrolla el concepto de desarrollo sostenible de la ciudad, que considera que las condiciones básicas del bienestar de las personas se sustentan en los siguientes pilares:

- Protección de las condiciones naturales de vida.
- Igualdad social.
- Adecuación de las necesidades económicas.

Todas las ideas convergen, de forma gráfica, en la siguiente ilustración, que dada su singularidad, hemos decidido incorporar al trabajo. Esta “flor de la sostenibilidad” ha sido extraída del Informe *Stadtentwicklungsplanung* (intermedio) de 2001¹⁹⁷. Cada *pétalo* corresponde a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible: la dimensión social, la económica y la ecológica. El *tallo* de la flor simboliza las características estructurales del desarrollo, esto es: la diversidad, la subsidiariedad, el trabajo en red y la participación. La *tierra* simboliza los procesos políticos y de toma de decisiones y, por último, la *maceta* sería el marco ético que constituye el soporte del proceso.

Desde este enfoque, la diversidad se define como un principio del desarrollo, permitiendo que cada región se ajuste a las condiciones cambiantes y las integre en sus sistemas de innovación. Por su parte, el principio de subsidiariedad traslada la responsabilidad en la toma de decisiones al nivel más cercano a los ciudadanos o a los espacios que se van a ver afectados por las mismas.

En cuanto a los principios de cooperación y de trabajo en red, la palabra clave es “horizontalidad”, lo que supone la convicción en torno a la idea de que las relaciones son un factor de éxito para lograr un desarrollo económico y social,

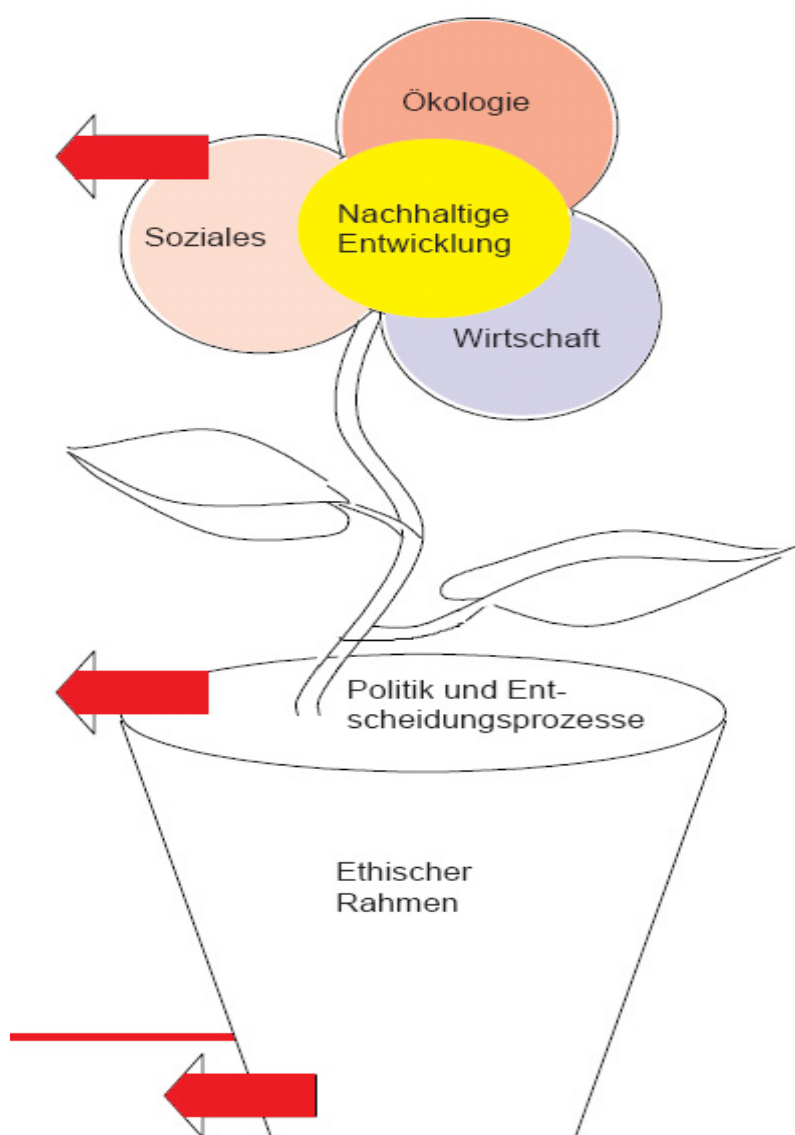
werden und ein Zusammenleben aller Menschen in wirtschaftlicher und sozialer Stabilität möglich ist. Definición: Dr. Rolf Kreibich, Director del IZT - *Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung*, Berlín, tomado de: Solarcomplex GmbH (ed.) 2002: *Erneuerbare Energien in der Region Hegau / Bodensee*, Singen.

¹⁹⁷ Extraído de: THIERSTEIN, A.; WALSER, M (1997): “Hoffnung am Horizon?-Nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum”, *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung*, nº 38. SCHLEICHER-TAPPESE, R. et alii (1998): „INSURED-Instruments for Sustainable Regional Development”, Informe final de agosto: *Forschungsprojekt im Auftrag der EU, DG XII*.

al tiempo que ayudan a sentar las bases para la construcción de sinergias y actitudes de aprendizaje continuo. Por último, un factor indisociable de la sostenibilidad es la participación de todos los interesados, no sólo de los intereses organizados. La participación sienta las bases de un desarrollo cultural y social gracias al aprendizaje de la experiencia.

Este marco se articula sobre tres ejes referidos a la justicia entre los individuos, las regiones y las generaciones. La justicia entre los individuos contempla los problemas relacionados con las cuestiones de género, el origen cultural o racial y la situación social. Por su parte, la justicia que se refiere a las regiones, pone de manifiesto las diferencias de riqueza entre el norte y el sur. Por último, la justicia para las generaciones futuras obliga a tomar en consideración el pensamiento estratégico y la idea de sostenibilidad, de manera que las generaciones futuras no se vean perjudicadas por nuestros actos, ni tampoco sus posibilidades de desarrollo y sus condiciones de vida. En definitiva, esta planta constituye una bella metáfora del camino hacia el desarrollo sostenible (Stadt Konstanz (1997-2000): *Zwischenbericht Lokale Agenda Konstanz*, p. 14):

Figura 4.2. La planta del desarrollo sostenible.



Sobre estas ideas se aborda la construcción del modelo de desarrollo futuro de la ciudad, a partir de un plan general en el que se integran todos los planes parciales que existían hasta el momento en la ciudad. Nace así la idea del Plan de desarrollo de la ciudad –*Stadtentwicklungsplanung* (STEP)-.

Los trabajos del STEP comienzan en 2003 y cristalizan en un plan que recibe el nombre de “*Zukunft Konstanz 2020*”. Este plan establece las líneas maestras

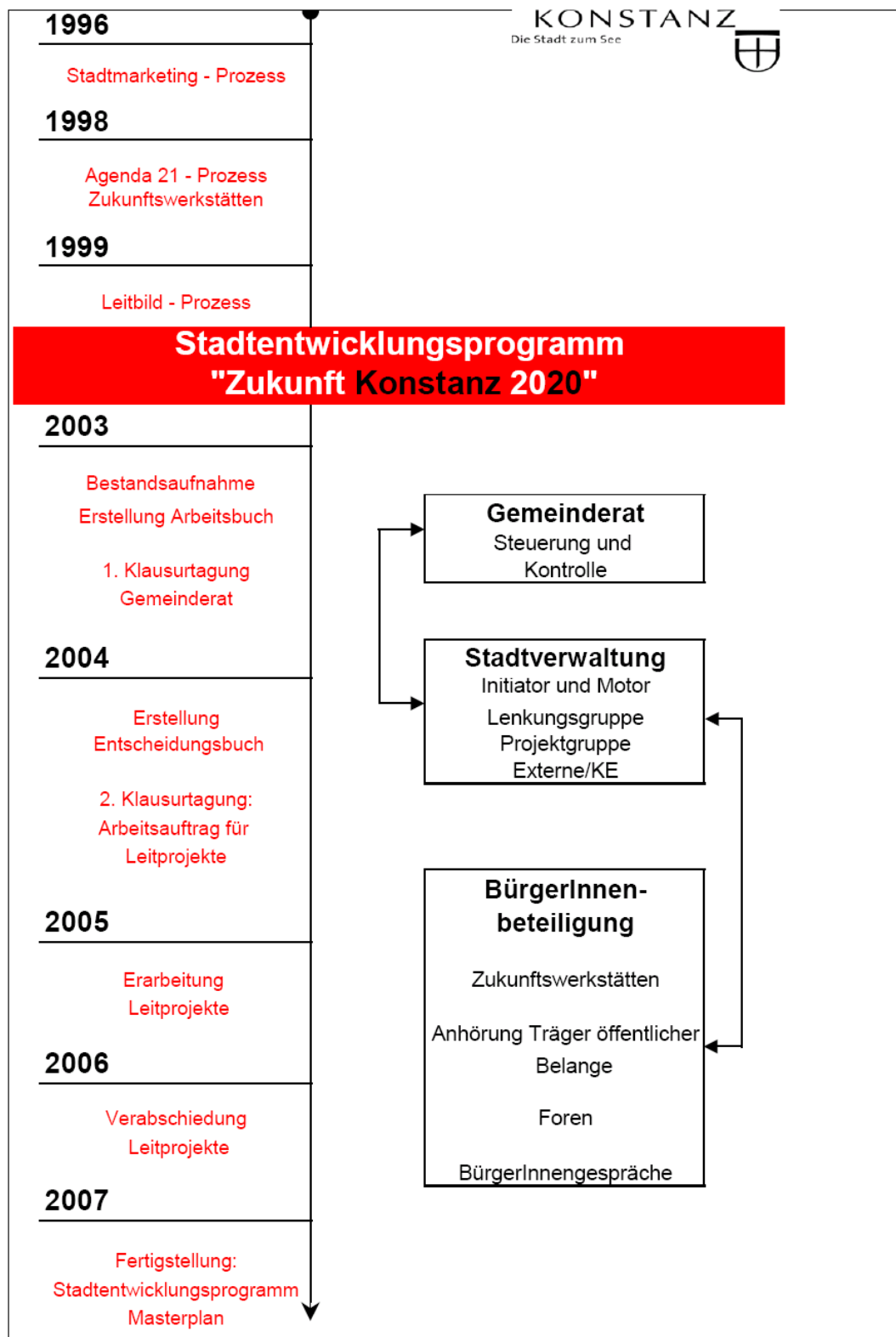
hacia las que debe orientarse el desarrollo de la ciudad en los próximos quince-veinte años, así como su posicionamiento en la región.

Es preciso aclarar que dicho plan no constituye un instrumento jurídico sino que se trata de un instrumento de planificación informal, o mejor dicho, de una opción política en la que se describen los objetivos a medio y largo plazo, que orientan las prioridades financieras y presupuestarias de la ciudad y las medidas que deben ponerse en marcha para la consecución de dichos objetivos. Esta observación no resulta baladí, pues estos planes, al no tener carácter jurídico, no son de obligada implementación. Por este motivo, el elemento volitivo (voluntad política) y los aspectos relacionados con la cultura del lugar y el liderazgo de los distintos agentes locales (políticos, técnicos y sociales), van a resultar factores determinantes para el éxito/fracaso de este tipo de procesos urbanos.

Unida a la falta de “blindaje jurídico”, otra dificultad de este tipo de procesos es que su desarrollo se dilata en el tiempo, como consecuencia de la complejidad de los temas que debe tomar en consideración, ya que afecta, a medio y largo plazo, a todas las dimensiones de la vida en la ciudad: entorno y economía, cultura y sociedad, vivienda y empleo, tráfico y tratamiento de residuos, formación y ocio, etc.

En la siguiente figura se establece una descripción de la cronología del STEP, que arranca en el año 1996 con el proceso de *marketing de ciudad*, al que se suma, en 1998, la Agenda Local 21. Cada uno de estos procesos será desarrollado en un apartado posterior, analizando las temáticas tratadas, los actores que han participado y la metodología.

Cuadro 4.1. Cronología del proceso



Fuente: Stadtentwicklungsprogramm "Zukunft Konstanz 2020" (2007: 6).

4.2.2 Preparación e inicio del proceso: diagnóstico y diseño.

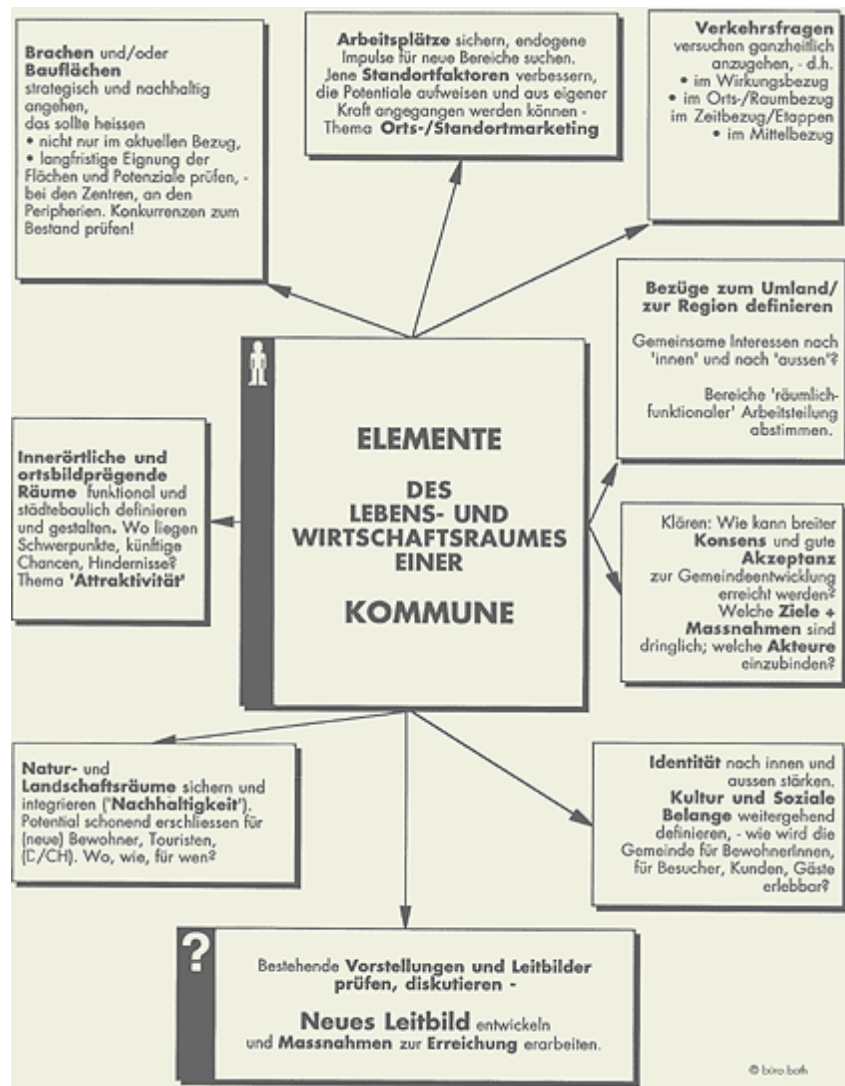
El punto de partida, como sabemos, es la realización de un diagnóstico de los elementos que condicionan los espacios económicos y de vida de la ciudad, que servirá de base para desarrollar la visión de la misma. Para ello, es necesario considerar los siguientes aspectos: a) la situación laboral, b) la identificación de los nichos de excelencia o de ventajas competitivas (*Standortmarketing*), c) la gestión del tráfico y de las comunicaciones, d) el desarrollo urbanístico, e) el análisis del atractivo de la ciudad y f) la posición de la ciudad en la región (búsqueda de intereses comunes).

Asimismo, es preciso deliberar acerca de cómo conseguir un mayor consenso en torno al modelo de ciudad (aceptación), qué objetivos y medidas son más urgentes (priorización) y, por último, identificar a los actores clave.

Por último, no debe olvidarse la necesidad de promover acciones dirigidas a reforzar la identidad de la comunidad –hacia dentro y hacia fuera-, de manera que queden definidos los intereses culturales y sociales de los residentes, turistas y ciudadanos en general.

En la siguiente figura se concretan los factores que sirven para orientar esta fase de “despegue”, de cuya discusión debe salir el futuro modelo de la ciudad y las medidas necesarias para avanzar en su consecución. Este esquema ha sido elaborado por una consultora germano-suiza (Both Diskurs), especializada en asesorar a instituciones públicas en el campo de los procesos de planificación urbana cooperativa (agenda local, marketing regional, etc), y que ha servido para dar una base metodológica al proceso de Konstanz.

Figura 4.3. Elementos del espacio económico y vital de un municipio



Fuente: <http://www.diskurs.com/index0.htm>

Con este ejercicio, se trata de sondear el estado de opinión respecto a los siguientes temas afectan al desarrollo de la ciudad:

- ☺ Ventajas competitivas y perfil laboral.
- ☺ Situación del sistema de transporte y comunicaciones.
- ☺ Posición de la ciudad en el sistema regional.
- ☺ Planificación y usos del suelo.

- ☺ Atractivo de la ciudad.
- ☺ Sostenibilidad y protección del entorno.
- ☺ Fortalecimiento (interno y externo) de la identidad.
- ☺ Oferta de servicios culturales y sociales.

La puesta en marcha de este proyecto, se remonta a 1996. Sin embargo, las primeras experiencias de participación ciudadana no se producirán hasta 1998/99, a través de un proceso conocido como *Stadtmarketing* (en adelante, SMK), que constituye el embrión del actual STEP. En él participaron cien ciudadanos que reflexionaron acerca del Modelo de desarrollo de la ciudad de Konstanz. En 1999, un segundo proceso participativo continuó los trabajos iniciados por los ciudadanos participantes en el SMK: la Agenda Local 21 – *Lokale Agenda 21*-. En el proceso de la LA 21 se subsumieron los resultados del *Stadtmarketing*, que sirvieron de base para seguir avanzando en la elaboración de un concepto de desarrollo urbano sostenible propio.

En este sentido, desde el punto de vista de la gestión, son patentes los primeros elementos de carácter “posburocrático” del diseño. La visión estratégica y la apuesta por la flexibilidad permitieron la subordinación de ambos instrumentos a un proceso más amplio de reflexión estratégica de la ciudad.

Del segundo proceso –*Agendaprozess*- se obtuvo la **visión** del modelo de ciudad y se concretaron diversos **proyectos** vinculados a los distintos barrios de la ciudad. La AL 21 optó, para desarrollar su trabajo, por la metodología de los talleres de futuro, organizándose en función de los barrios y distritos de la ciudad. Como resultado de estos dos procesos, en 1999 se elaboró un primer documento: el modelo de la ciudad de Konstanz –*Leitbild der Stadt Konstanz*-.

En el año 2003, el proceso de definición del modelo de ciudad dio un salto cualitativo y volvió a plantearse en el Pleno¹⁹⁸ una discusión estratégica sobre

¹⁹⁸ Como se observará en el estudio de caso, el proceso de construcción del modelo de ciudad oscila entre la “esfera social” y la “esfera política”. Se produce un flujo constante de trasvase de los resultados del trabajo de una a otra esfera. Las propuestas de los grupos de trabajo pasan

la base del libro de trabajo que recogía el diagnóstico de la ciudad. Los días 26 y 27 de noviembre de 2004 tuvieron lugar unas nuevas jornadas en las que se llegó a un consenso en torno a los objetivos y al modelo de desarrollo. En el transcurso de estas jornadas fue definido el marco de negociación con el que, posteriormente, trabajó el grupo de técnicos de la Administración local.

A partir de este momento, la crónica del proceso permite una más clara identificación de la metodología propia de la planificación estratégica. En este sentido, el grupo técnico del Ayuntamiento se encargó de transformar las ideas en ejes o proyectos estratégicos –*Leitprojekte*- (que son propuestas que identifican las áreas de negociación –*Handlungsfeld*-), y que potencialmente podían dar un impulso al desarrollo de la ciudad, dado su significado estratégico para el posicionamiento de Konstanz. En este proceso participaron el alcalde, los representantes municipales, los dos “concejales delegados” nombrados por el alcalde (con voz pero sin voto, al no haber sido elegidos por los ciudadanos) –*Dezernenten*- y el personal de la Administración encargado de trabajar los distintos proyectos estratégicos.

El espíritu de las dos jornadas de reflexión se “materializó” en un “libro de decisiones” que recogía los proyectos estratégicos que, como se ha señalado, fueron desarrollados a lo largo del 2005. Algunos ejemplos de estos proyectos estratégicos fueron la “gestión de la movilidad” y, en el área de empleo y desarrollo económico, el proyecto estratégico “Centro de competencia e innovación II” –*Kompetenz- und Innovationszentrum II*- (del que ya se habló al principio del capítulo).

Desde un punto de vista metodológico, es interesante observar cómo a lo largo del documento, y en relación a la descripción de los distintos proyectos estratégicos, se hacen continuadas referencias a la “construcción de un concepto”¹⁹⁹. Ello apunta a la idea de que, efectivamente, hay una voluntad de

por el filtro de la organización técnica del proceso, que actúa de puente, y de ahí a la esfera política, para ser aprobados por el Pleno. Una vez aprobados por el Pleno, los proyectos “son devueltos” a los grupos de la Agenda para profundizar en su definición e implementación.

¹⁹⁹ Basta comprobarlo, por ejemplo, contando en la aparición de los conceptos: “desarrollo” –*Entwicklung*- y “concepto” o “concepción” –*Konzept* o *Konzeption*- en el texto original.

formular un concepto de modelo de ciudad, hecho que obliga a definir los ejes de desarrollo. De esta manera, cada uno de los proyectos estratégicos está “reflexionado” y se traduce en una definición estructurada de cómo debe ser su desarrollo en relación a un área determinada, así como su contribución al modelo integrado de desarrollo urbano.

Como puede observarse, el empleo de estos conceptos sirve para reforzar la hipótesis de que este tipo de instrumentos de gestión ha sufrido un desarrollo que corre paralelo a la asunción por una determinada comunidad de los valores relacionados con el *desarrollo sostenible*. De esta manera, en los documentos municipales se habla de distintos “conceptos de desarrollo”²⁰⁰ (económico, cultural, del aprendizaje continuo o de la oferta de infraestructuras), cuya combinación se resuelve en el concepto de desarrollo urbano integrado.

Finalmente, en el 2006 fueron aprobados por el Pleno los siguientes proyectos estratégicos:

- ☺ LP1: Cooperación en la región del Bodensee.
- ☺ LP2: Modelo de ciudad compacta y concepto de espacio abierto.
- ☺ LP3: Concepto del desarrollo de viviendas.
- ☺ LP4: Informe y cheque de Sostenibilidad.
- ☺ LP5: Entorno y objetivos de comercio.
- ☺ LP6: Gestión de la movilidad.
- ☺ LP7: Centro de competencia e innovación.
- ☺ LP8: Concepto de desarrollo de áreas industriales.
- ☺ LP9: Concepción del desarrollo económico.
- ☺ LP10: Gestión de los lugares de atraque municipales.
- ☺ LP11: Fortalecimiento del pequeño comercio de Konstanz.

²⁰⁰ „Zum Thema *„lebenslanges Lernen“* wird eine **Konzeption** erarbeitet, die viele Bildungsträger einbezieht. Auch die quantitative und qualitative Weiterentwicklung des Schulangebots wurde die Bedeutung eines Leitprojekts zuerkannt. Die Erarbeitung handlungsleitender **Konzepte** bilden Schwerpunkte in den Bereichen Kultur, Tourismus und Sport/Freizeit: mit einem **Kulturentwicklungskonzept**, einem **Konzept für die Entwicklung** von Beherbergungsbetrieben, einem **Bäderkonzept** und einem **Entwicklungskonzept** für das Freizeit- und Erholungszentrum Horn werden Weichenstellungen für zukünftige Umsetzungsmaßnahmen möglich“.

- ☺ LP12: Concepto de desarrollo turístico y de alojamiento.
- ☺ LP13: Familia, juventud y asuntos sociales.
- ☺ LP14: Concepto del desarrollo cultural de la ciudad.
- ☺ LP15: Formación y conocimiento.
- ☺ LP16: Centro de congresos y conciertos.
- ☺ LP17: Concepto de desarrollo del Centro Horn.
- ☺ LP18: Concepto de baño.
- ☺ LP19: Fortalecimiento de la participación y compromiso ciudadano.

Estos 19 proyectos marcarán el desarrollo estratégico de la ciudad de Konstanz hasta el 2020, conformando el contenido del Plan Maestro, que recoge las ideas y sugerencias de los ciudadanos y asociaciones. Dichos objetivos y medidas serán revisados cada dos años para comprobar su desarrollo y su adecuación a las necesidades (se insiste en la importancia del seguimiento del proceso).

El borrador del programa de desarrollo urbano de la ciudad engloba los siguientes capítulos:

1. Población y cambio demográfico.
2. Ciudad de Konstanz y región.
3. Barrios y estructura espacial.
4. Vivir.
5. Naturaleza y entorno.
6. Movilidad.
7. Empleo y economía.
8. Turismo.
9. Formación y conocimiento.
10. Familia, juventud, asuntos sociales y salud.
11. Tiempo libre y deporte.
12. Cultura.
13. Participación.
14. Finanzas.

Como se indicó anteriormente, los procesos de *Stadtmarketing* y *Lokale Agenda 21* son los motores de un proceso más amplio de definición del modelo futuro de la ciudad. Son procesos participativos y están coordinados entre sí, de manera que no puede entenderse el STEP sin estudiar detalladamente cada uno de los dos procesos motores. No obstante, antes de adentrarnos en ellos, hay que recordar que para el éxito del proceso es clave una efectiva implicación de todos los actores y la articulación de un sistema de información y de participación efectiva. En este sentido, el siguiente fragmento es ilustrativo: *“Junto a la Agenda Local 21, el proceso de Marketing de la ciudad (SMK) es igualmente central para entender la decidida búsqueda de la ciudad de nuevos caminos hacia el futuro. La Agenda Local 21 y el Stadtmarketing están impregnados por la participación de varios y distintos actores y por una puesta en práctica común de los proyectos. Ambos procesos se refuerzan recíprocamente para asegurar un desarrollo coordinado en el ámbito de la participación ciudadana”* (traducción propia del texto original)²⁰¹.

Como ya se señaló, en el transcurso de todo el proceso de desarrollo urbano se observa cómo existe un flujo constante de trabajo y de comunicación entre las esfera social y política. Un indicador de este flujo es la **organización interna del proceso**, que refleja la existencia de un sistema de comunicación y de participación.

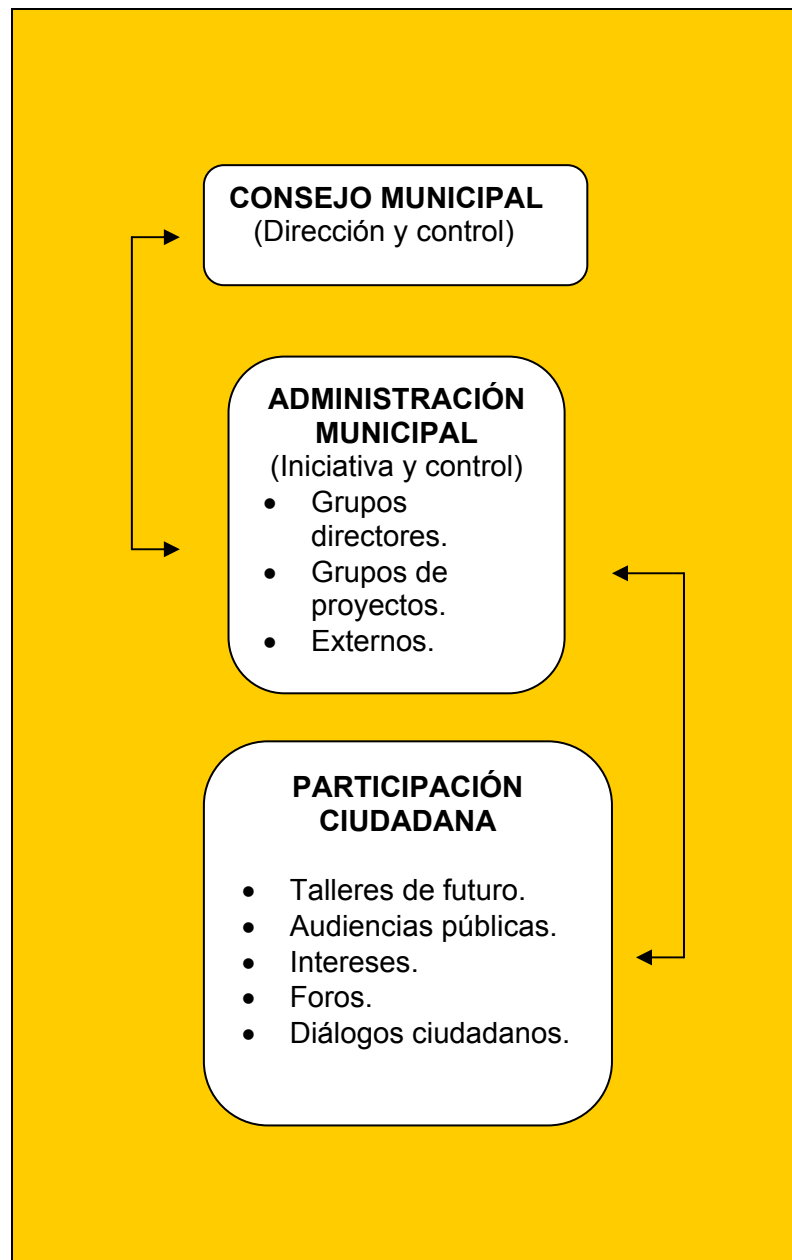
Tomemos como ejemplo la AL 21, que se ha convertido en el principal motor del STEP. En la siguiente figura se representa su organización interna, en la que pueden observarse los dos niveles de participación. En lo referido al desarrollo del proceso, el equipo técnico de la Administración es el agente conector entre las esferas política y social. Este equipo, asistido por expertos externos, trabaja las demandas transmitidas por los ciudadanos, surgidas de

²⁰¹ *“Neben der Lokalen Agenda 21 ist auch der Stadtmarketing-Prozess als zentrale, offizielle Suche der Kommune nach neuen Wegen in die Zukunft zu verstehen. Lokale Agenda 21 und Stadtmarketing sind geprägt davon, viele ganz unterschiedliche Akteure zu beteiligen und für eine gemeinsame Umsetzung von Projekten zu gewinnen. Beide Prozesse sind eng aufeinander abgestimmt, um im gemeinsamen Feld der Bürgerbeteiligung ein koordiniertes Vorgehen sicherzustellen.”*

<http://www.konstanz.de/stadtinfo/agenda21/organisation/kooperationen/index.htm>

las deliberaciones de los grupos de trabajo, así como los problemas y necesidades detectadas por otros agentes involucrados.

Figura 4.4. Articulación del proceso: funciones e Instrumentos de participación.



Fuente: *Stadtentwicklungsprogramm "Zukunft Konstanz 2020"* (2007: 6)

4.2.3 Desarrollando los procesos.

a) PROCESO: **STADTMARKETING** (1996).



*„Nur wer das Ziel Kennt, weiss auch die Richtung“.
“Sólo quien conoce el objetivo, conoce también el camino”.*

Stadtmarketing Konstanz.

El *Stadtmarketing*²⁰² (1996) fue el primer proceso de reflexión estratégica que se puso en marcha en la ciudad de Konstanz. En su declaración de objetivos, la interacción y el consenso entre los actores constituyen elementos inherentes al proceso. La participación es entendida, al mismo tiempo, como método y como objetivo. De este proceso surgió la **visión** de la ciudad, inspirada en los principios del desarrollo sostenible.

La ciudad asume que la política local debe orientarse a la promoción de lo público y al desarrollo de la participación, por ello, una de las primeras medidas adoptadas fue la institucionalización del diálogo entre el Gobierno, la Administración local, los ciudadanos y los expertos. Como consecuencia de ello, los resultados de este proceso se tradujeron en un elevado grado de aceptación de las decisiones y en una orientación de las fuerzas sociales hacia un objetivo consensuado.

El consenso permite elevar la calidad de vida de la ciudad, pues ayuda a garantizar de forma duradera, e independientemente de los ciclos políticos, la concepción de futuro de la misma. En este sentido, el consenso debe darse en los tres niveles: en el nivel normativo (a la hora de elaborar las directrices políticas y el modelo de ciudad), en el nivel estratégico (en la descripción de los

²⁰² www.konstanz.de/stadtinfo/stadtmarketing/leitbild/index.htm

objetivos) y, por último, en el nivel operativo (a la hora de acordar las medidas necesarias para implementar las decisiones acordadas en los dos niveles anteriores).

El proceso de SMK inició tratando de tomar en consideración a todos los actores de la vida pública y proceder a la discusión de sus propuestas. A diferencia de los clásicos procesos de *city-marketing*, en Konstanz no se buscaba simplemente mejorar la imagen o la actividad económica en general, también se perseguía generar consenso y participación.

En 1999 se creó la asociación público-privada “*Stadtmarketing Konstanz GmbH*” (nuevamente aparece otro elemento característico de la gestión posburocrática: la colaboración público-privada), que se encarga de la gestión del proceso. En dicha asociación participan empresas y distintas asociaciones y servicios municipales. Las entidades participantes²⁰³ y patrocinadoras tenían diversa naturaleza: asociaciones, bancos, empresas (farmacéuticas, telecomunicaciones, etc.), grupos de comunicación local e instituciones locales.

Asimismo, se contó con la colaboración de expertos provenientes del *IMUG Forschungsinstitut*²⁰⁴ (Instituto de Investigación para el Mercado, el Medioambiente y la Sociedad), adscrito a la Universidad de Hannover.

²⁰³ Las entidades participantes y patrocinadoras eran: Altana Pharma AG, Konstanz; DG AG, Hamburg; Förderverein Stadtmarketing KN, e.V.; Mainau GmbH; Sparkasse Bodensee; Stadt Konstanz; Tourist Information Konstanz, GmbH; Volksbank e.G. Konstanz-Radolfzell. Karstadt Konstanz; Siemens Konstanz.; Südkurier Medienhaus Konstanz. Cabe destacar que la *Förderverein Stadtmarketing Konstanz: “Gemeinsam für Konstanz”* (Juntos por Konstanz) es una asociación que colabora en la promoción del desarrollo de la ciudad, para sus ciudadanos y visitantes, a través de iniciativas propias y de apoyo económico a la empresa municipal *Stadtmarketing GmbH*, contribuyendo positivamente a la buena imagen y reputación de la ciudad. La asociación se define como una “plataforma de comunicación” y como una “bolsa de ideas”, que apoya los proyectos y los grupos de proyecto que se enmarcan dentro del SMK. Asimismo, la asociación pretende ser una referencia para las personas y empresas que se acaben de instalar en la ciudad, organizando encuentros y facilitando espacios de integración, de manera que se sientan en Konstanz como en casa. La clave para lograr los objetivos que se proponen es el trabajo conjunto de todos los actores sociales, políticos y económicos de la ciudad, de forma constructiva y sobre la base de la confianza recíproca.
http://www.konstanz.de/imperia/md/content/stadtmarketing/foerderverein_wirueberuns.pdf

²⁰⁴ *IMUG Forschungsinstitut (für Markt, Umwelt und Gesellschaft)*: www.imug.de

El proceso se caracterizó por una amplia participación ciudadana (unas cien personas). Se llevaron a cabo discusiones entre los distintos grupos de interés, cuyo resultado se materializó en un compromiso político que marcó todas las decisiones adoptadas por el Gobierno municipal. Los resultados de la discusión de los grupos de trabajo y de los foros ciudadanos ayudaron a **determinar la imagen que Konstanz tenía de sí misma**. Dicha imagen describía una ciudad abierta al mundo, sensible a las necesidades de la economía y orientada al medio ambiente. Pero que, al mismo tiempo, dejaba entrever la imagen de una ciudad social y guiada por los valores de solidaridad, tolerancia y humanidad²⁰⁵.

Los trabajos de discusión se organizaron en cinco áreas temáticas, dentro de las que fueron definidos los objetivos y los proyectos para alcanzarlos: a) Cultura, turismo, pequeño comercio y dinamización del comercio en el casco antiguo, b) Industria, talleres, prestación de servicios y desarrollo local, c) Medioambiente, infraestructuras y tráfico, d) Social, salud, deporte y tiempo libre, e) Formación, ciencia, administración y funciones regionales.

a) Cultura, turismo, pequeño comercio y dinamización del comercio en el casco antiguo.

La cultura se convierte en una característica distintiva de Konstanz, tanto por su enclave como centro cultural del *Bodensee*, como por contar con una de las Universidades con más carácter internacional y prestigio de Alemania. Asimismo, el turismo y el comercio constituyen otros dos sectores característicos de la ciudad.

Dado el singular entorno de Konstanz, la ciudad ha optado, desde mediados de los años 80, por un modelo de turismo rural y de balnearios –*sanfter Tourismus*–. En esta área se procedió a una valoración de los recursos con los que contaba la ciudad, entre los que destacan: su riqueza paisajística y su casco histórico

²⁰⁵ En nuestra opinión, la sensibilidad hacia los valores de solidaridad y humanidad, así como de respeto al medio ambiente, se derivan de la estructura social y política de la ciudad. Es importante recordar que el sur de Alemania tiene una tradición católica muy arraigada. Asimismo, la composición del gobierno local se caracteriza por una mayoría democristiana (CDU) y un alcalde –*Bürgermeister*– de Los Verdes, lo que podría explicar la alusión explícita a determinados principios en la definición del modelo de la ciudad.

medieval, un sistema de transporte ecológico y la promoción del tráfico marítimo tanto a la isla de Mainau como a otras ciudades del Lago (pertenecientes a Baviera, Suiza y Austria). El Centro de congresos se convierte en otro activo turístico, que pretende ofrecer un espacio adecuado para la celebración de eventos relacionados con la Universidad, con las empresas, así como dar cabida a acontecimientos culturales y gastronómicos.

Se acordaron los siguientes proyectos concretos:

- Simposio de patrocinio cultural, en coordinación con las empresas, el centro cultural *am Münster* y el *Stadtmarketing*.
- Domingo de compras (2 veces al año).

b) Industria, talleres, prestación de servicios y desarrollo local.

La idea de este grupo de trabajo se concretó en el deseo de convertir Konstanz en una ciudad de alta tecnología –*Konstanz “High-tech Stadt”*–, hacer de Konstanz una “ciudad solar”. En esta área participaron los siguientes actores: Centro tecnológico –*Technologiezentrum Konstanz*–, diversas empresas y la Universidad Politécnica.

Desde el comienzo del proceso de reflexión estratégica existía un consenso en torno a la idea de que el desarrollo de la ciudad debía orientarse a la tecnología²⁰⁶ y a la prestación de servicios, insertándose en el triángulo formado por las ciudades de Stuttgart, Zürich y München. Para ello se consideró fundamental la creación de redes que aprovecharan los recursos científicos, de investigación y de conocimiento para generar sinergias.

El futuro de la ciudad está en el reforzamiento de la prestación de servicios, considerando como sectores estratégicos los siguientes: comunicación, informática, biotecnología, tecnología de energías renovables.

Como proyectos concretos fueron acordados los siguientes:

²⁰⁶ Los resultados de este grupo deben ponerse en relación con el proyecto *Kompetenz-und Innovationszentrum II*, firmado en 2007.

- *Expo Real*: en cooperación con otros socios de la región, para convertir el Bodensee en un espacio económico. Se trata de una feria internacional para la industria inmobiliaria.
- *Bewerberpaket*: promocionar la ciudad como un buen espacio para que nuevas empresas se instalen.
- Desarrollo económico del artesanado.

c) Medioambiente, infraestructuras, tráfico.

Konstanz constituye una reserva natural en armonía con el ecosistema del *Bodensee*. Esta característica condiciona su sistema de transportes, que es respetuoso con el entorno. Además de esto, la ciudad apuesta por la conciliación de las condiciones de vida en clave de sostenibilidad. Éste constituye el punto de conexión entre la Agenda Local 21 y el *Stadtmarketing*, por este motivo, no se desarrollará en profundidad este apartado. Solamente se hará referencia a los proyectos concretos que fueron acordados:

- *Grün in Konstanz*: en este proyecto participan particulares, autoridades y representantes de grupos de interés (propietarios de jardines, arquitectos y granjeros). La idea es promocionar los espacios verdes, no sólo para embellecer la ciudad, sino también para lograr un entorno sostenible. Organizan reuniones con distintos profesionales, charlas para empresarios acerca de las aguas residuales y han elaborado una guía de patios y jardines de la ciudad.
- *Bahn-frei Ticket*: se trata de una iniciativa en colaboración con la red de trenes suizos (para viajar en los trenes suizos a un precio económico).

d) Social, salud, deporte y tiempo libre.

Una vez más, la mejora de la calidad de vida de la ciudad es el objetivo, teniendo en cuenta los intereses y demandas de determinados colectivos: niños, jóvenes, familias, personas con discapacidad y ancianos. Por ello, se pretende aprovechar la situación de Konstanz como una ciudad muy adecuada para el desarrollo de actividades de tiempo libre, deportes y salud. La ciudad cuenta con un alto compromiso ciudadano –*Bürgerliches Engagement*–, lo que

facilita, una vez más, elevados niveles de cooperación y de coordinación. A ello contribuye una cultura, fuertemente arraigada, de prestigio y reconocimiento del servicio comunitario, lo que refuerza la integración social y la creación de redes de autoayuda –*Selbsthilfe Gruppen*–.

Por último, existe una amplia oferta deportiva coordinada entre la Universidad, la oficina de Turismo y las asociaciones deportivas. Entre los proyectos acordados en este ámbito se encuentran los siguientes:

- *Konstanzer Kinderfest*.
- *Kindersportschule*.
- Llevar la compra a casa de los mayores.

e) Formación, ciencia, administración y funciones regionales.

„Konstanz, die lernende Stadt“.

“Konstanz, la ciudad que aprende”.

Konstanz es una ciudad con una gran proyección internacional, una cualidad que le viene dada por su localización en una región transfronteriza: el *Bodensee* que, como sabemos, linda con Suiza, Austria y Lichtenstein. La ciudad quiere aprovechar esta ventaja para crear una red de cooperación en temas de formación, dada su buena relación con Suiza. En definitiva, Konstanz se considera a sí misma una ciudad que aprende, una ciudad cooperativa y del conocimiento. Estos son los tres pilares sobre los que se sustenta el desarrollo futuro de la ciudad:

- **CONOCIMIENTO:** Konstanz desea explotar al máximo su potencial formativo y generar un entorno propicio para la investigación, en el que participen instituciones públicas y privadas. Los sectores estratégicos del conocimiento que existen en la ciudad son los de la información y la comunicación, la tecnología medioambiental, la industria farmacéutica y la biología humana. Sobre estos sectores debe asentarse la proyección económica de la ciudad.

En el marco de los procesos de participación se optó por celebrar una mesa redonda sobre el tema “formación”, en la que participaron profesores, representantes del mundo económico y el Rector de la Universidad de Konstanz. Se discutió sobre el recurso “conocimiento” y sobre cuál debería ser su desarrollo (eliminación de las barreras de acceso).

- **APRENDIZAJE:** la ciudad cuenta con una Universidad y un Politécnico de reconocido prestigio nacional e internacional. Por este motivo, mantener esta posición y lograr una buena proyección internacional constituyen una prioridad. La estrategia consiste en ofrecer una amplia oferta cultural y de formación. En consonancia con este objetivo, la formación debe no sólo tener por objeto el desarrollo económico, sino también la integración social y escolar, especialmente de las personas con discapacidad.

- **COOPERACIÓN:** existe una amplia oferta de formación y posibilidades de cooperación e intercambio entre politécnicos, escuelas y otras instituciones de formación y desarrollo económico.

- *Internationale Bodensee-Hochschule (IBH)*²⁰⁷: esta idea, proyectada a finales de los años noventa, fue acordada el 21 de noviembre de 2007 en la Universidad de Konstanz, y constituye un buen ejemplo de cooperación internacional en el campo de la enseñanza superior. Se trata de una red internacional de centros de enseñanza e investigación superior de cuatro países (Alemania, Austria, Liechtenstein y Suiza), en la que participan universidades (Konstanz y Zürich); siete politécnicos (entre ellos: Konstanz, Liechtenstein, Zürich, Winterthur, etc.) y cinco centros pedagógicos. El proyecto trata de ofrecer una formación superior internacional que fomente la investigación y el desarrollo en cooperación con las empresas regionales, al objeto de mejorar las ofertas de formación interna y externa en la región. Por ejemplo, los estudiantes que participen en proyectos de investigación y de formación enmarcados en esta iniciativa, dispondrán de una tarjeta de estudiante única que les

²⁰⁷ <http://www.bodenseehochschule.org/neu/>

permitirá disfrutar de todos los servicios de los centros de investigación adscritos al proyecto (comedor, bibliotecas, etc.)

- *Kooperation Konstanz-Kreuzlingen*: constituye una plataforma de cooperación, en la que participan representantes de las dos ciudades fronterizas y el *Stadtmarketing Konstanz GmbH*, para acordar proyectos conjuntos, especialmente en el campo de la cultura, y acciones ecológicas y de sostenibilidad de la Agenda Local 21.

Hasta aquí se ha descrito el primero de los procesos y los proyectos que han servido de base a la construcción del modelo futuro de ciudad. Como se ha visto, en él se ha establecido un programa estratégico y una serie de acciones estratégicas, en cuya definición han participado diversos agentes a través de distintos instrumentos de reflexión. De este proceso de reflexión nació la visión que tiene la ciudad de sí misma, que es la descripción de Konstanz que aparece en el documento *“Zukunft Konstanz 2020”*.

Al objeto de seguir profundizando en el modelo de ciudad, continuaremos con la descripción del segundo de los procesos: la Agenda Local 21. En esta ocasión, la vía de participación son los “Talleres de Futuro” – *Zukunftswerkstätte*-, un instrumento de participación directa en el que se implican grupos grandes de ciudadanos de distintos ambientes sociales, con distintos niveles educativos y filosofías de vida, para discutir conjuntamente acerca de su entorno próximo, a fin de incentivar un sentimiento de confianza recíproca.

b) PROCESO: AGENDAPROZESSE (1998).



**Lokale Agenda 21
K O N S T A N Z**

Durante la Cumbre de Río²⁰⁸ (1992), los países se comprometieron a fomentar un compromiso ante los problemas globales en sus respectivos Estados, adoptando un nuevo concepto de desarrollo que tomó forma en el ámbito local. Nacen así las Agendas Locales 21, que constituyen un reto para el siglo XXI y que describen “qué es lo que hay que hacer” siguiendo un “orden del día” para contrarrestar los efectos negativos de las tendencias globales.

La concepción de la Agenda como un proceso de aprendizaje global llevó a que se realizasen encuentros periódicos para la revisión de la implementación de la misma (Cumbre de la Tierra +5)²⁰⁹. En la Conferencia “Río+10”, que se celebró en 2002, en Johannesburgo, se ratificaron los acuerdos de Río y se constató que aún quedaba mucho por hacer. Al mismo tiempo se concluyó que los problemas ecológicos, económicos y sociales de la humanidad no podían afrontarse individualmente, sino que había que afrontarlos en red y con la participación de todos los actores.

Estas ideas contribuyeron a sentar las bases de un nuevo paradigma de desarrollo local, que ha sufrido un decidido avance a partir del 2000. Por este

²⁰⁸ En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medioambiente y el Desarrollo (UNECD), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, se decidió afrontar de forma conjunta los principales problemas globales: el cambio climático, el agotamiento de los recursos, la exclusión social y la separación norte-sur. En esta Conferencia, los Estados del mundo, adquirieron un compromiso para hacer frente a estos problemas y acordaron la Agenda 21, cuyo concepto central era el desarrollo sostenible.

²⁰⁹ Cumbre de la Tierra +5, celebrada en Nueva York los días 23-27 de junio de 1997.
<http://www.un.org/esa/earthsummit/ga97nat.htm>

motivo, en este trabajo se afirma que no puede entenderse el gobierno, y la gestión contemporánea de las ciudades, sin atender a la evolución del concepto del desarrollo sostenible. La construcción de la Agenda Urbana europea y la gestión estratégica de ciudades constituyen buen ejemplo de ello, consolidándose sobre la base del concepto de desarrollo urbano (sostenible) integrado.

El desarrollo sostenible se erige como el horizonte deontológico de la Agenda 21²¹⁰, que se centra en la cobertura de las necesidades básicas y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la consecución de la igualdad de oportunidades entre los países, la reducción del consumo energético y la protección del medioambiente, así como en la orientación de una cultura política y social hacia la cooperación.

A efectos de esta investigación, la gran aportación de las AL 21 ha sido la generación de una cultura del consenso y la institucionalización de una nueva forma de hacer política y una metodología de gestión, que tiene como conceptos clave la cooperación y la implicación de los ciudadanos en el gobierno y en la Administración local. El capítulo 28 de la Agenda 21, que reproducimos parcialmente a continuación, es el que legitima a los gobiernos locales como agentes promotores de este proceso. En él se resalta la responsabilidad y el papel estratégico de los municipios para el desarrollo de este proyecto global:

²¹⁰ La Agenda estructura su contenido en 4 partes con 40 capítulos. El contenido de la primera parte (capítulos 2-8) se centra en la dimensión social y económica. La segunda (cap. 9-22), va dedicada al mantenimiento y a la distribución de los recursos; mientras que la tercera (cap. 23-32) trata de la implicación de los distintos actores, entre ellos, los gobiernos locales. Por último, la cuarta parte (cap. 33-40) se ocupa de las medidas para llevar a cabo estos objetivos.

Programa 21: Capítulo 28²¹¹

INICIATIVAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN APOYO DEL PROGRAMA 21

ÁREA DE PROGRAMAS

Bases para la acción

28.1. Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, **la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.**

Actividades

28.3. Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.

28.5. Se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales.

La concepción de la AL 21 como un proceso de aprendizaje tiene dos consecuencias básicas: por una lado, convierte el intercambio de experiencias en la base del aprendizaje (*benchmarking*) y en un factor que fomenta una

²¹¹ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter28.htm>
(Consulta: 27 de diciembre de 2007).

cultura cooperativa; pero, por otra parte, se pone especial atención en el hecho de que cada realidad es distinta, de ahí que no sirva la mera importación de modelos o experiencias que han tenido éxito en otros lugares. Por ello, no puede decirse que todos los procesos de la AL 21 sean idénticos, sino que más bien se trata de procesos contruidos atendiendo a las necesidades y características locales.

A pesar de todos los esfuerzos por definir qué es la Agenda, lo cierto es que continúa siendo un concepto bastante abstracto. Este hecho, coloca a los gobiernos locales en la tesitura de tener que realizar un esfuerzo de reflexión y de implicación de todos los actores de la ciudad, para adaptar los objetivos de la Agenda a su realidad concreta.

Afrontar un proyecto de estas características requiere hacer un esfuerzo por definir el modelo de desarrollo del municipio, tal y como ha hecho Konstanz. A partir de ahí, será necesario ir descendiendo “en la escala de abstracción” y descomponer dicho concepto en distintos proyectos concretos (estratégicos).

En este sentido, la ciudad ha adoptado el compromiso de construir su propio modelo de ciudad sostenible. Para ello, ha realizado un esfuerzo de reflexión y de adaptación de los objetivos de la Agenda 21 a su ciudad. En particular, los objetivos de la AL 21 para Konstanz se concretan en lo siguiente:

- Iniciar un proceso local de aprendizaje para la Administración, el gobierno local y los ciudadanos.
- Estimular la construcción de un pacto social en torno a la sostenibilidad y apoyar, en la medida de lo posible, su realización.
- Determinar y llevar a la práctica las obligaciones de los políticos y de Administración local, los actores sociales y económicos, así como de los ciudadanos, a través de un proceso de diálogo y de discusión.
- Trabajar en un programa de negociación para el desarrollo sostenible futuro de Konstanz.
- Definir los métodos adecuados para la participación.
- Ilustrar, a través de proyectos y ejemplos, los conceptos abstractos de la Agenda y la sostenibilidad.

De esta manera, la Agenda 21 viene a constituir un “catálogo de objetivos”, además de una “guía de negociación”, cuya función principal será la de aportar elementos e información a un proceso de planificación más amplio, que es el Plan de desarrollo de la ciudad –*Stadtentwicklungsprogramm: Zukunft Konstanz 2020*–.

Por tanto, la Agenda es concebida como un proceso de aprendizaje global, que se construye de forma creativa, pero también siguiendo una metodología bien definida, que sirve para orientar a todos los *stakeholders* y para optimizar los recursos disponibles (tiempo, información y presupuesto).

El Pleno de Konstanz, bajo el asesoramiento de la Comisión técnica de Medio ambiente, acuerda el 23 de octubre de 1997 poner en marcha un programa de desarrollo urbano en consonancia con la Agenda local. A partir de este momento se celebran dos actividades de difusión y de recopilación de ideas. De diciembre de 1998 a marzo de 1999 se propuso un concurso de ideas –*Kreativ-Wettbewerb*–, y a finales de enero se celebró un taller en el Castillo *Freudental*. En vista de la elevada participación en el proceso del *Stadtmarketing*, el Pleno decidió aplazar la constitución de la Agenda hasta la finalización de los trabajos de aquel proceso, en el verano de 1999. De esta manera, los resultados del *Stadtmarketing*, constituirían la base de la Agenda local.

En los primeros años, se inicia la fase de lanzamiento de la Agenda y de constitución de los grupos de trabajo. Un grupo coordinador de la Administración local fue el encargado de la organización del proceso, en el que participó el Área de Urbanismo y Medio ambiente. Asimismo, se contó con la ayuda de asesores externos, que estaban especializados en el diseño de este tipo de proyectos. En este estadio del proceso, dado el bajo grado de institucionalización, los motores de la Agenda fueron los propios ciudadanos a través de distintos instrumentos de participación. Concretamente, mediante grupos organizados de forma territorial y sectorial, esto es: los talleres de futuro (por barrios) y los grupos-Agenda (por temas), que empezaron a constituirse a finales de 1999.

☺ **TALLERES DE FUTURO** (*Zukunftswerkstätte*): los motores de la AL 21 son los talleres de futuro²¹². El primero de ellos se creó en 1999 y llevó a cabo su primera reunión en diciembre de ese año.

Según esta metodología, el proceso de deliberación sigue tres fases que van desde la “fantasía a la realidad”, hasta materializarse en proyectos concretos. De este taller de futuro surgieron siete grupos-proyecto, cuyos resultados son contrastados en un pleno *-Plenum-*.

1) *Fase de críticas y quejas*: los participantes discutieron los aspectos críticos y medidas urgentes, organizándose por barrios.

2) *Fase de fantasía y utopía*: se imaginaron las situaciones ideales, los deseos de cara al futuro en cada uno de los barrios, y se esbozaron las posibles soluciones.

3) *Fase de implementación*: aquí se discutió acerca de cómo las utopías desarrolladas en la fase anterior se podían hacer realidad (qué es posible y cómo puede llevarse a la práctica).

La premisa de esta metodología es que “en cada persona se esconde mucho más de lo que ella misma sabe”: „*In jedem Menschen steckt viel mehr, als er selber weiß*” (Robert Jungk).

☺ **GRUPOS-AGENDA** (*Agendagruppen*): estos grupos se organizaban por temas, definidos a partir de preocupaciones de diversa índole, por ejemplo: la ausencia de habilitación de espacios para que se instalasen las empresas y la necesidad de construir viviendas cercanas a los puestos de trabajo. También fueron planteadas sugerencias relacionadas con el sistema de transporte urbano, zonas de aparcamiento, puntos en los que aún existen barreras arquitectónicas, molestias del tráfico, mejora de los carriles bici, ubicación de

²¹² Se trata de un método de participación directa de los ciudadanos, que fue desarrollado en los años setenta por el alemán Robert Jungk (<http://www.jungk-bibliothek.at/>), que sirve para trabajar con grupos grandes (unas cien personas), formados por ciudadanos provenientes de distintos ambientes y con diversos niveles de formación y expectativas de vida, de manera que juntos puedan tratar directamente de aspectos relacionados con su entorno vital. Constituye un instrumento especialmente adecuado para la participación en el ámbito local, que ofrece a las personas interesadas posibilidades de participación, al mismo tiempo que añade un poco de fantasía al proceso tradicional de elaboración de políticas.

superficies empresariales y fábricas o la necesidad de habilitar determinadas espacios de reunión para jóvenes, mayores y niños, etc. En la siguiente tabla puede observarse la distribución de cada uno de los proyectos:

Tabla 4.1. Constitución de los talleres y evolución de los distintos proyectos

Talleres de futuro (Barrios)	Grupos de la AL 21	
Petershausen Celebración: 6-9.10.1999	Proyectos	PG1 Herosé-Areal-WOBAK- Villa
		PG2 Plaza Benediktinerplatz-WOBAK Centro prestación de servicios.
		PG3 Red de carril-bici
		PG 4 Estación de trenes Petershausen
		PG5 Verkehrsberuhigung Markgrafenstr.
		PG6 Deporte y tiempo libre
		PG7 Plaza Hindenburg
Paradies Celebración: 4-5.2.2000	Proyectos	PG1 Palmenhaus : grupos de trabajo (Arbeitsgruppe): ▪ AG1: Usuarios y patrocinadores ▪ AG2: Horario de apertura y mantenimiento. ▪ AG3: Publicidad. ▪ AG4: Visitas a las zonas abiertas. ▪ AG5: Visitas y trabajo en el edificio.
		PG2 Gottliebstr.
Fürstenberg/Wollmatingen Celebración: 26-27.10.2001	Proyectos	PG1 Zona recreativa Fürstenberg
		PG2 Ortsmitte Wollmatingen
		PG3 Tráfico y movilidad alternativa
		PG4 Ciudadanos-/centro de vecinos
Allmannsdorf/Staad Celebración: 22.23.2.2002	Proyectos	PG1 Entorno puerto de Ferrys
		PG2 Infraestructurar Egg
		PG3 Plaza Bolzplatz
Litzelstetten Celebración: 2005 No se trata propiamente de un taller de futuro, sino de una iniciativa ciudadana de promoción de la localidad.	Iniciativa	Mittagstisch Litzelstetten

Fuente: elaboración a partir de la información de los informes.

En noviembre del 2000 se publica un informe intermedio²¹³ que describe el desarrollo de los trabajos de la Agenda hasta ese momento. Tras tres años de implementación, los trabajos adquieren un mayor grado de institucionalización, de manera que en 2001 se produce una reflexión acerca del funcionamiento interno de la Agenda y se acuerda una nueva estructura organizativa, dando muestras de ser una “organización que aprende”. En diciembre de 2002, se acuerdan las normas de la Agenda y a partir de este momento, la Agenda establece los siguientes órganos:

▪ **Lenkungsgruppe** (grupo director): está formado por el alcalde, que es el presidente, y por el *Lenkungsgremium*, al que pertenecen tanto él como los *Derzernenten* (“concejales delegados”) de Urbanismo – *Bauderzenat*- y de Asuntos Sociales y Cultura – *Derzenat Soziales und Kultur*-. Este órgano se encarga de la dirección integral del proceso, especialmente de la definición, de la promoción, así como de la implementación de la Agenda. En particular, sus funciones son:

- Diseño del proceso (especialmente de los objetivos).
- Ajuste y adecuación de los proyectos a los objetivos generales de la AL 21.
- Asegurar los recursos personales y económicos.
- Votación y acuerdo de los objetivos con la Administración local.
- Puesta en práctica de los resultados conjuntamente con la Administración.

▪ **Agenda-Büro**: (Oficina de la Agenda) es la oficina de proyectos. El grupo de proyectos está formado por técnicos y representantes de las Áreas de Urbanismo y Medio ambiente, Promoción económica y la empresa municipal *Stadtmarketing GmbH*. Este es el órgano administrativo que se ocupa de las cuestiones sustanciales para llevar a cabo los distintos proyectos, al tiempo que es el encargado de garantizar el intercambio entre los distintos grupos que participan en la Agenda, moderar y organizar los procesos de participación.

▪ **Plenum Nachhaltiges Konstanz**: (Pleno Konstanz sostenible), es el órgano asambleario del proceso (entre el 2002 y el 2007 se celebraron nueve plenos).

²¹³ STADT KONSTANZ (2000): *Zwischenbericht 1997-2000. Lokale Agenda Konstanz*, disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/pdfs/6.pdf>

En él se reúne a los participantes de los procesos de la AL 21 y el SMK. Se trata de que haya intercambio de experiencias entre los ciudadanos, los representantes políticos y la Administración. A efectos de esta investigación, tienen especial relevancia los plenos tercero y sexto (en el tercer pleno, de 1 de julio de 2003, se trató el concepto de desarrollo urbano –*Zukunft Konstanz 2020*–, a partir de las aportaciones de los procesos AL 21 y SMK).

En 2004 tuvieron lugar otras acciones clave del proceso: el establecimiento de indicadores de sostenibilidad específicos para Konstanz en 2004 (sobre el que volveremos más tarde), y la elaboración de un protocolo de comunicación y de coordinación –*Kommunikationsregeln*²¹⁴–, que sirvió para organizar y coordinar el trabajo entre los ciudadanos y la Administración. Esta interacción constituye la condición básica para un desarrollo orientado al futuro sostenible de la ciudad²¹⁵.

Tanto la elaboración de un sistema de indicadores específico para la ciudad como la de un protocolo de comunicación interna, son dos rasgos característicos de los procesos de planificación estratégica. En este sentido, el protocolo constituye un documento muy valioso para obtener datos acerca del *metaproceso* (recordemos que este tipo de procesos es necesario establecer un doble nivel de participación: interna y externa), en el sentido de que establece las bases de la participación.

En primer lugar, en dicho protocolo se señala que el acceso a los grupos de la AL 21 y del SMK es abierto a los residentes en Konstanz, siendo las sesiones de la AL 21, por lo general, públicas. También, se establece que el trabajo entre los *Agendagruppen* y la Administración deberá ser constructivo y desarrollarse con buena predisposición para trabajar en equipo y lograr consensos. Por último, para poder desarrollar el trabajo con éxito, es

²¹⁴ Documento: *Zusammenarbeit von Einwohnerinnen und Verwaltung im Rahmen der Lokale Agenda 21*, disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/pdfs/7.pdf> (Consulta: 27 diciembre de 2007).

²¹⁵ “Die aktive Mitwirkung möglichst vieler Menschen in verschiedenen Formen ist wesentlich Grundbedingung für eine zukunftsorientierte, nachhaltige Entwicklung unserer Stadt”.

imprescindible conocer los resultados intermedios de los AG y que la Administración informe igualmente de los resultados de su trabajo. Por tanto, estas normas suponen un deber recíproco de comunicación entre los AG y la Administración, cuyas exigencias deben ser cuidadosamente respetadas.

En concreto, a los AG se les exige lo siguiente:

- Trabajar de forma abierta, de manera que las personas que se vayan incorporando a los grupos deberán ser informadas de las condiciones y de los resultados alcanzados hasta el momento. Los protocolos y toda la documentación estará a disposición de los interesados y de la Administración. Asimismo, los objetivos deberán ser formulados observando el interés general, atendiendo a las posibilidades de realización y circunscritas a un espacio temporal determinado.
- Los AG están constreñidos a lograr el consenso en las propuestas, sin perjuicio de que pueda incluirse un “voto de minoría”, y los resultados del trabajo deberán ser entendidos como recomendaciones para la Administración, el Gobierno y para otros actores sociales. Estas recomendaciones sirven para la construcción de un estado de opinión que facilite la toma de futuras decisiones.
- Todos los grupos deberán nombrar de uno a tres portavoces que representen a la mayoría. Los resultados de los AG se trasladarán, a través de la *Agenda-Büro*, al grupo director y éste, a su vez, a los departamentos de la Administración cuyas áreas se vean implicadas.

Por su parte, la Administración local deberá cumplir con lo siguiente:

- El grupo director garantiza que los resultados del trabajo serán analizados por la Administración y las conclusiones derivadas del estudio de las propuestas serán explicadas a los AG en un plazo máximo de cuatro meses. No obstante, hay que señalar que, aunque no hay obligación por parte de la Administración de aceptar las propuestas, en el caso de que las sean rechazadas, deberá estar debidamente motivado. Por tanto, la puesta en marcha de un proyecto debe pasar primero por las comisiones de la Administración adheridas a la Agenda –

Agenda-Büro-, que comprobarán si las exigencias/ideas propuestas se ajustan al programa de la Agenda. Para que el proyecto logre el visto bueno de la Administración, es necesario que el grupo director (alcalde y los dos “concejales delegados”) reconozca el proyecto, dando prioridad a los aspectos relacionados con la sostenibilidad.

- Cada seis meses, la Administración informa al Pleno municipal de los proyectos desarrollados y de sus resultados. Los *Agendagruppen* reciben toda la información necesaria para el desarrollo de su trabajo, así como las condiciones que deben cumplir (aspectos relacionados con los acuerdos municipales adoptados, el presupuesto, el espacio temporal, empleo de conceptos acordados como prioritarios, el manejo de datos, etc). Por ello, es importante el papel de coordinación del portavoz, nombrado por los AG, con la Administración.

Como ya se adelantó, el sexto Pleno, celebrado el 31 de marzo de 2004, tuvo una importante repercusión en el proceso, desde un punto de vista técnico, por acordarse en él los indicadores de sostenibilidad²¹⁶ específicos para Konstanz.

La elaboración de un sistema de indicadores, adecuado a la realidad local en la que pretende implementarse, es una exigencia de la Agenda 21 como instrumento para orientar al gobierno local y el modelo futuro de la ciudad. En el caso de Konstanz, su sistema de indicadores fue elaborado por un Grupo de Proyecto de la AL 21 en el que participaron trabajadores municipales de las Áreas: Social y Juventud, Promoción económica, *Stadtmarketing GmbH* y de la Oficina de Planificación urbanística y de Medio ambiente. Asimismo, colaboró en estos trabajos una estudiante de prácticas de la Facultad de Ciencias Políticas de Konstanz (Charlotte Biskup, que a su vez es una de las representantes municipales por el partido de Los Verdes).

²¹⁶ En este sentido, fue decisiva la implicación personal del alcalde, Horst Frank, que en el sexto Pleno informó sobre su trabajo e el Consejo para el Desarrollo sostenible –*Rat für Nachhaltige Entwicklung*-, una de las Comisiones del Gobierno federal para fomentar la discusión y el apoyo a los aspectos relacionados con la sostenibilidad.

El sistema de indicadores²¹⁷ de Konstanz fue propuesto en febrero de 2004 al Comité de Finanzas de la Ciudad (HFA) y permitió hacer un diagnóstico acerca del estado del desarrollo sostenible, cuya conclusión final se recogió en el primer Informe de sostenibilidad²¹⁸ de la ciudad, que se publicó en enero de 2005, y que analizó el período 1993-2003. Asimismo, en el proyecto presentado a la HFA se determinó que estos indicadores debían integrarse en el plan de desarrollo de la ciudad –*Zukunft Konstanz 2020*–.

El sistema de indicadores permite recoger datos acerca de los diversos aspectos o dimensiones que tienen que ver con el desarrollo sostenible del municipio, concretamente:

- Movilidad / tráfico.
- Distribución y organización del espacio urbanístico del municipio.
- Tratamiento de residuos.
- Protección del clima (energía).
- Protección del entorno natural.
- Rendimiento y potencial económico.
- Asuntos sociales, Inclusión e igualdad de oportunidades.
- Participación / *Bürgerkommune*.

La organización del sistema de indicadores se estructura a partir de las dimensiones (ámbitos de negociación) en las que se descompone el concepto de sostenibilidad, estableciendo a su vez los objetivos, los indicadores principales y los indicadores complementarios. Estas dimensiones son: a) ecología, b) economía, c) sociedad/asuntos sociales/igualdad de oportunidades y d) participación.

A continuación, presentamos el cuadro de indicadores que fue desarrollado para la dimensión de *participación*:

²¹⁷ *Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Konstanz* (HFA), sesión del 5.2.2004. Disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/pdfs/21.pdf>

²¹⁸ *Nachhaltigkeitsbericht Stadt Konstanz 2004* disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/16.pdf>

Tabla 4.2. Operacionalización de la dimensión D: *participación*

Dimensión D: Participación.		
Objetivo	Indicador principal	Ind. Complementarios
<i>Compromiso ciudadano</i>	D1 nº de asociaciones inscritas por c/ 1000 hab.	
		Subvenciones municipales a asociaciones y grupos de autoayuda por cada 1000 hab.
<i>Compromiso democrático</i>	D2 Participación en la elecciones municipales al Concejo y en los referéndums	
<i>Cooperación internacional</i>	D3 % del presupuesto municipal dedicado al desarrollo de los trabajos comunitarios.	
		Ingresos por la venta del café "Konstanzer Mischung".
<i>Igualdad de las mujeres</i>	D4 Cuota de mujeres en el gobierno municipal en nº absolutos.	
<i>Formas de participación específicas para niños y jóvenes</i>	D5 Formas e instrumentos de participación específica.	
<i>Participación de mayores en la vida pública</i>	D6 Participación en las elecciones del Consejo de mayores – <i>Stadt seniorenrat</i> -	
<i>Participación en los procesos participativos locales</i>	D7 Nº de ciudadanos que participan en los Grupos de la Agenda y en trabajos dirigidos.	
	D8 Nº de menores de 18 años que participan en actividades de la Agenda.	
	D9 Nº personas que participan en el SMK.	
		Nº de participantes en los Talleres de futuro:
		<ul style="list-style-type: none"> • Por géneros. • Menores de 18 años.

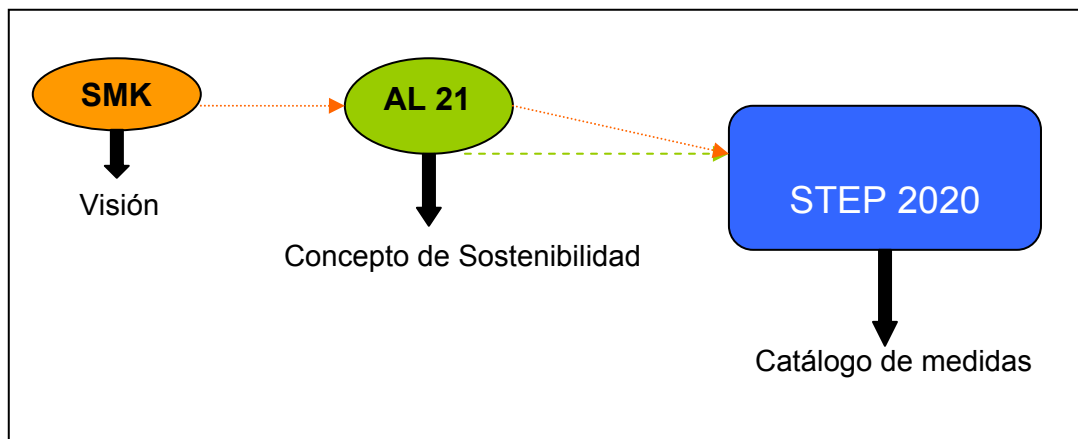
En definitiva, la ciudad tiene muy clara la importancia de los indicadores a la hora de avanzar hacia el desarrollo sostenible. Como sabemos, un sistema de indicadores es necesario para determinar en qué situación está la ciudad y a

qué distancia está de los objetivos marcados, aportando información útil para concretar las medidas necesarias para lograr los objetivos. Pero los indicadores también se aplican al proceso, y miden el desarrollo de los proyectos (indicadores de seguimiento) y, por su puesto, a sus resultados (indicadores de impacto). En este sentido, los indicadores de cada una de las cuatro dimensiones fueron definidos y aplicados a la realidad de la ciudad para realizar un diagnóstico de la ciudad y determinar la tendencia de evolución en relación a cada uno de los objetivos. Los resultados se recogieron en un Informe de Sostenibilidad (2004), que ha servido de base para los posteriores trabajos de la Agenda.

4.3 Conclusiones del caso:

El estudio de caso de Konstanz ha puesto de manifiesto la existencia una serie de claves que han sido determinantes en la construcción del modelo de desarrollo futuro de la ciudad. Entre ellas, destaca el hecho de que este proceso haya tenido un carácter acumulativo y escalonado, tal y como puede observarse en la siguiente figura:

Figura 4.5. Relación de procesos y productos



Fuente: elaboración propia

El propósito del análisis de caso, en coherencia con los objetivos de esta investigación, ha perseguido tratar de responder a las siguientes cuestiones:

1. La agenda política municipal, ¿contiene elementos comunes a la Agenda urbana europea?
2. ¿Es el desarrollo sostenible una preocupación clara en la agenda municipal? ¿Están relacionados los procesos estudiados con dicho concepto?
3. ¿Pueden identificarse elementos que lleven a hablar de gestión (posburocrática) convergente de los procesos?

Recordemos que en el año 1997, la Comisión, en la comunicación “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final, describe los objetivos que deberá lograr una agenda urbana europea

- Promover la competitividad económica y del empleo.
- Favorecer la cohesión social y económica.
- Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas.
- Promoción del desarrollo sostenible y de la calidad de vida en las ciudades.

En coherencia con estos objetivos, hoy en día, la política de desarrollo urbano de las ciudades europeas debería contemplar los siguientes ejes:

- A. Atractivo de la ciudad: *citymarketing*.
- B. Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial.
- C. Políticas de empleo e inclusión.

Tomando como referencia los contenidos en los que se descompone cada uno de estos ejes, se ha elaborado una ficha de análisis (ver *Anexo metodológico*), en la que se han ido ubicando cada uno de los proyectos estratégicos que se han puesto en marcha en el marco del STEP 2020, de manera que ante la pregunta de si la agenda municipal respondía a los contenidos recomendados en la Agenda Urbana europea, hay que decir que sí (18/19 proyectos estratégicos pudieron ser ubicados en todas las áreas).

Respecto a si el desarrollo sostenible constituye una preocupación clara en la agenda municipal, y de si están relacionados los procesos estudiados con dicho concepto, el análisis de caso nos lleva a afirmar, nuevamente, que sí. Además, la ciudad centró la visión de sí misma en un concepto de desarrollo sostenible que tomaba en consideración sus características peculiares. Asimismo, el hecho de que la ciudad construyera un sistema de indicadores de sostenibilidad y emitiera informes sobre esta cuestión, constituye una prueba de la importancia que se le ha otorgado en este proceso al concepto de desarrollo urbano integrado.

Por último, a la cuestión de si se han identificado elementos propios de la gestión posburocrática en los procesos estudiados, la respuesta es igualmente afirmativa. Efectivamente, existen elementos característicos de la gestión estratégica (que llevan implícitos los elementos posburocráticos) en el desarrollo del –*Zukunft Konstanz 2020*–, que están en línea con los principios y elementos del sistema de gestión integrado hacia una sostenibilidad local (IMS 2008), impulsado desde la UE.

A la vista de los datos, podemos concluir que la organización del proceso, desde un punto de vista metodológico, se caracteriza por un buen diseño técnico, en virtud de las siguientes observaciones:

- Creación de una estructura *ad-hoc*: *Agendabüro*, encargada de la organización y gestión del proceso, así como de los procesos participativos.
- Coherencia (complementariedad) entre los distintos procesos orientados al desarrollo urbano sostenible de la ciudad.
- Clara definición de los *stakeholders* y de la asignación de responsabilidades.
- Coordinación entre los grupos de actores: ciudadanía, técnicos de la Administración y representantes políticos, agentes económicos y asistencia técnica externa.
- Organización y proceso “que aprende” (seguimiento y ajustes de proceso).
- Fácil acceso a la documentación del proceso a través de la red, énfasis en el establecimiento de unas reglas de comunicación.
- Se otorga una especial consideración al concepto de sostenibilidad y se elaboran de indicadores de sostenibilidad específicos para Konstanz.
- Trabajo con datos estadísticos actualizados.

En síntesis, las claves de Konstanz parecen centrarse en torno a los siguientes aspectos:

1. Liderazgo del alcalde e implicación directa en la definición del concepto de desarrollo sostenible de la ciudad.

Si bien la posición “fuerte” del alcalde del sur de Alemania está condicionada por tres variables: su personalidad, la cultura política y el marco institucional (Stock 2000: 6), las variables que en el caso de Konstanz han favorecido esta situación parecen ser el marco institucional y la cultura política.

El diseño del sistema político-administrativo local es muy relevante, pues Konstanz se encuadra en el “modelo meridional”²¹⁹, en el que el alcalde es elegido directamente en listas abiertas, por lo que ostenta un plus legitimidad en comparación con un alcalde designado mediante un sistema puramente representativo. Asimismo en el Sur, los ciudadanos quieren que su alcalde sea independiente de su partido²²⁰, lo que facilita su visibilidad y liderazgo. En este sentido, Horst Eickmeyer (FWG), alcalde de Konstanz durante 16 años (1980-1996), suscribe la importancia de mantenerse independiente del partido político. Para él, esta característica, sumada al hecho de ser elegido directamente por los ciudadanos, le otorgaba ese plus legitimación. Al mismo tiempo, estaba convencido de que *cuanto más poder tienen los partidos, más*

²¹⁹ En Alemania existen cuatro modelos de sistemas administrativos locales (Parrado 2002). El modelo meridional (*Süddeutsche Ratsverfassung*), existe en Baden-Württemberg (1952) y Baviera (zonas de ocupación americana tras la 2ª GM), aunque el resto de Alemania está convergiendo hacia este sistema. A principios de la década de los noventa, en el contexto de la Reunificación alemana, se puso en marcha una reforma dirigida a estimular la participación y el compromiso de los ciudadanos para aumentar, de esta manera, la calidad de la política local. Por este motivo, los nuevos cinco *Länder* se orientaron hacia el modelo meridional, incorporando la elección directa del alcalde y los referenda locales.

El sistema meridional es de corte presidencialista, pues su principal característica es la **elección directa del alcalde** (listas abiertas). Asimismo, el sistema electoral, incorpora los siguientes elementos: **Kumulieren** (el votante tiene 3 votos para la conformación del consejo local; que puede acumular en el mismo candidato) y **Panaschieren** (puede votar por candidatos de listas distintas); y por último, por la posibilidad de realizar consultas ciudadanas/referéndum (**Bürgerentscheid/Bürgerbegehren**), que constituyen mecanismos de democracia directa. Finalmente, otro elemento que distingue al alcalde del consejo municipal es la duración de su mandato (8 años), que es más largo que el de los miembros del consejo municipal (5 años).

²²⁰ Existe una fuerte tradición de independencia de los alcaldes respecto del partido político, de manera que la mitad de los alcaldes en Baden-Württemberg no pertenecen a ningún partido: *“Der Bürgermeister hat möglichst parteidistanziert zu sein. Das führt dazu, dass die Hälfte aller Bürgermeister in Baden-Württemberg parteilos ist.”* (Wehling 1998: 78).

débil es la Administración, comentario que tiene especial relevancia al descubrir que, por lo general, el alcalde meridional se considera un “hombre de Administración”.

La implicación directa del alcalde debe ser también tomada en cuenta en relación al objetivo del desarrollo sostenible. H. Frank, alcalde de Konstanz durante el período en que se pusieron en marcha los procesos, es miembro del Consejo federal para el Desarrollo Sostenible (*Rat für nachhaltige Entwicklung*). El alcalde informa en un sentido bidireccional: al Consejo, acerca de su trabajo en Konstanz; y al Pleno de la ciudad, de los acuerdos del Consejo local.

Por último, que su mandato tenga una duración de 8 años (frente a los 5 años que dura el mandato de los demás representantes políticos municipales), dota de gran estabilidad a este tipo de procesos, concebidos generalmente para un periodo de diez o veinte años. Si un alcalde lidera el proceso, que la duración de su cargo sea de ocho años posibilita que dichos procesos no queden estancados por los ciclos políticos.

2. Base participativa y sistémica.

Se ha observado una coherencia y continuidad de los procesos participativos. En ellos, se han implicado distintos agentes, que se muestran comprometidos con los objetivos y los proyectos estratégicos de la ciudad.

En relación a esta cuestión, una vez más, es importante tener en cuenta el marco institucional y la cultura política de la región. En Baden-Württemberg existe una consolidada tradición participativa que ya se manifiesta en su propio sistema electoral (voto acumulativo, panachage y listas abiertas) y en los instrumentos de democracia directa.

Por otra parte, los representantes municipales manifiestan una fuerte vocación de servicio a la comunidad, pues son honoríficos, por tanto no reciben remuneración por su actividad política (sólo se les pagan las dietas): *“el que estos cargos sean honoríficos (característica también confirmada por el Tribunal Constitucional) contraviene a la profesionalización de las*

representaciones populares locales y ayuda a que los representantes no se alejen de los ciudadanos.” (Von Arnim 2004).

3. Buena organización del proceso desde un punto de vista técnico y metodológico.

Algunos de los entrevistados son bastante críticos, señalando entre los principales problemas: la falta de definición conceptual, la eliminación de la oficina técnica y el retraso en la de implementación de los resultados.

Uno de los representantes políticos entrevistados destaca como principal problema la falta de un modelo y de un proceso adecuado de implementación de los resultados de los procesos participativos (desde 2004 la AL ya no tiene una oficina debido al proceso de reducción de personal por la situación financiera del municipio). Asimismo, señala que la coordinación entre los tres procesos de desarrollo urbano: SMK (1996), LA 21 (1999), STEP (2003) no es muy buena, pero principalmente porque nadie sabe hacia dónde se va. En su opinión, el principal factor de bloqueo es el ‘*Gemeinderat*’ (consejo local), que es incapaz de ver adónde lleva este proceso y ha perdido el interés.

Sin embargo, la opinión de los técnicos de la Administración, y respectivos responsables del proceso de la AL 21 y del STEP contrasta con la anterior. Ambos consideran que la cooperación entre la AL 21- SMK es bastante estrecha. Por lo menos, se reúnen cuatro veces al año y en cualquier caso, están muy próximos físicamente. Subrayan que, mientras la AL 21 está más orientada a la ciudadanía, el SMK es más apropiado para conectar con los actores económicos, pero recuerdan que ambos procesos están coordinados, por lo que se logra trasladar los objetivos de la AL 21 al SMK. Igualmente, reconocen que la supresión de la *Agenda Büro* ha tenido una repercusión directa en el desarrollo de la AL 21.

Por último, otro de los entrevistados, también representante municipal, señala que existe, sin duda, un problema de implementación de los resultados: “Lo que nos dicen los ciudadanos no puede quedar en un archivador sino que tiene que ser introducido en el debate político en el Consejo, para no perder “*der rote*

Faden”. Los ciudadanos, muy activos participantes en los talleres de futuro, quedan decepcionados ante la demora en la puesta en práctica de las decisiones. Asegura que hoy no hubiera escogido esta metodología y señala que el proceso de SMK era más cercano a la realidad. El problema de base es que estos procesos requieren compromiso y entender las posiciones de los otros.

4. Existencia de un clima político de consenso y una fuerte tradición cooperativa de las fuerzas políticas y entre los demás actores implicados.

Estos rasgos se entienden acudiendo al proceso de construcción del Estado alemán, que tiene una tradición arraigada de que el bien público es un valor superior a los intereses particulares. Para entender la fuerte tradición cooperativa alemana hay que remontarse a este proceso de construcción, que se caracteriza por: a) dominante posición del Estado (Estado de Derecho), b) federalismo y c) corporatismo: *“The ideological conception of a “state of authority” viewing the state as superior to society is mediated by several aspects strongly rooted in the historical development of German statehood, namely the rule of law, federalism and corporatism.”* (Knill 2001: 62). El juego entre estos tres elementos ha obligado a que, históricamente²²¹, la negociación y el compromiso constituyan una característica inherente al Estado alemán. Asimismo, en lo que respecta a la relación entre la Administración y los actores sociales, ésta también se ha basado tradicionalmente en la búsqueda del consenso: *“Moreover, implementation research carried out during 1980s revealed that interaction between administrative and societal actors is characterised by a good deal of pragmatism and informal flexibility which exists alongside the legalist tradition.”* (Knill 2001: 69).

En esta misma línea, T. Dukes (2008) señala los factores característicos del sistema institucional alemán que tienen un impacto en el desarrollo de los programas urbanos: a) el tradicional peso político de los gobiernos locales, b) el

²²¹ *“The necessity to compromise can be traced to the fact that in Germany the formation of bureaucratic states at the subnational level emerged before the nation-state.”* (Knill 2001: 63).

federalismo cooperativo, c) la tradición de aseguramiento del Estado de bienestar local, y d) la tradición de su política urbana nacional.

Para entender mejor este contexto, hay conviene apuntar que en los consejos locales alemanes existen mayorías y minorías “estructurales”, de ahí que el legislador haya querido que todas las fracciones con representación tengan que ser tenidas en cuenta (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, donde prima la regla de la mayoría). Por razones de proximidad, a nivel local se fomenta un estilo de política concordante – *Konkordanzdemokratie*- (Wehling 2003).

Recordemos que en Konstanz existe un gobierno de coalición, con una representación política en el Pleno muy heterogénea y fragmentada. No obstante, dicha heterogeneidad parece no suponer un problema para llevar adelante el proceso de construcción del modelo futuro de la ciudad. Además, a lo anterior se suma la fuerte tradición cooperativa existente en Baden-Württemberg, que es el único *Land* en el que los partidos no tienen el monopolio de la designación del candidato y donde existe una tradición de despartidización – *Ent-Partei-Politisierung*- en la política local²²².

En relación a la cultura política de la ciudad, los entrevistados coinciden en que el compromiso ciudadano en Konstanz es muy elevado. Las Iglesias y las asociaciones deportivas juegan un papel fundamental, al constituir elementos de integración. Asimismo, los participantes en el proceso destacan la importancia de la confianza²²³ recíproca pues, aunque la iniciativa del proceso fuese de la ciudad (lo que le dio un gran impulso que sirvió para que la gente se conociera y para tomar conciencia de que todos trabajaban en lo mismo),

²²² “Diese Regelungen sollen -und weden vermütlich auch- zu einer „Ent-Partei- Politisierung- von Kommunalpolitik führen, entsprechend den Vorbild und den Erfahrungen der Länder, die bisher die Süddeutsche Ratsverfahren praktizieren. **Die regelungen in diesen Ländern kann man als eher auf Konkordanz, auf Kooperation angelegt betrachten als auf Konkurrenz und Konflikt.**“ (Post; Wehling 2003: 312)

²²³ El capital social (Putnam 1993) hace referencia al “conjunto de factores intangibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes y semejantes), que se encuentran dentro de una comunidad y que facilitan la coordinación y la cooperación para la obtención de beneficios mutuos”; o también a “las normas, instituciones y organizaciones que promuevan la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación” (Durstun 2001; en Ayerbe 2005: 177)

afirman que el trabajo en red sólo funciona en la medida en que hay una base personal, pues para trabajar juntos se debe conocer a la gente.

Por último, tradicionalmente Alemania ha puesto de manifiesto una preocupación “casi estructural” por la ecología²²⁴, de ahí que no resulte extraño que el desarrollo urbano se presente como un ámbito en el que hay que actuar por consenso. Esto facilita la consolidación de entornos cooperativos, puesto que se asume que el resultado final es de todos.

5. Articulación de un buen sistema de información y de comunicación.

La premisa es que la participación de las personas constituye una condición básica para lograr un desarrollo sostenible y orientado al futuro de la ciudad²²⁵. Las vías de participación son los procesos SMK y AL 21, en los que se refuerza la responsabilidad y participación de los ciudadanos para llevar a cabo las distintas tareas municipales.

Existe un protocolo de participación consistente en unas reglas que fijan las condiciones de entrada en los grupos de la Agenda y la forma en que las propuestas son evaluadas por el grupo director, que decide si aprueba un proyecto o no. Si el proyecto es aprobado, la Administración local, queda comprometida a dar el apoyo técnico necesario (datos, acuerdos municipales, plazo y presupuesto) e informa al Pleno municipal cada seis meses del estado y resultados de cada proyecto. Asimismo, se establece un marco ético para la participación: el trabajo entre los grupos de la Agenda y la Administración debe ser constructivo y tendente al consenso.

Por último, queremos dejar constancia de la facilidad de acceso a la información sobre los procesos estudiados a través de la página Web

²²⁴ Para conocer el rendimiento ambiental por países, existe el índice “*Environmental Performance Index 2008*”, en cuya elaboración han participado las Universidades de Yale y Columbia (EEUU).
<http://epi.yale.edu/Home>

²²⁵ “*Die aktive Mitwirkung möglichst vieler Menschen in verschiedenen Formen ist wesentlich Grundbedingung für eine zukunftsorientierte, nachhaltige Entwicklung unserer Stadt*” (Reglas de comunicación).

municipal, siendo muy sencilla la obtención de datos y documentos actualizados (todos los procesos están documentados).

Capítulo 5

Presentación y análisis del modelo de desarrollo urbano de la ciudad de Santiago de Compostela.

5.1 Introducción: datos generales acerca de la ciudad

Santiago de Compostela está situada en la Comunidad Autónoma de Galicia, al noroeste de España y en la frontera con Portugal. La ciudad tiene una población de 94.186 habitantes (*Anuario Estadístico de 2008*²²⁶), concentrados en torno a la actividad institucional (por ser la capital de la Comunidad Autónoma) y a la Universidad de Santiago de Compostela, una de las más antiguas de España.

Su actividad económica gira en torno al comercio y al sector servicios, especialmente, la actividad turística. La ciudad cuenta con un magnífico patrimonio cultural y arquitectónico, que le ha valido la declaración por la UNESCO de Ciudad Patrimonio de la Humanidad (1985)²²⁷.



Comunidad Autónoma de Galicia



Provincia de A Coruña



Comarca de Santiago de Compostela

Fuente: Diagnóstico Axenda 21 Local.

²²⁶ http://www.santiagodecompostela.org/facendo_cidade/facendo.php?txt=fc_datos&lg=gal

²²⁷ “Santiago de Compostela fue declarada en 1985 Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco, al considerar que su belleza urbana y su integridad monumental se añadían a los profundos ecos de su significación espiritual como santuario apostólico y destino del más importante movimiento religioso y cultural de la Edad Media: la peregrinación por el Camino de Santiago.” http://www.santiagodecompostela.org/turismo/interior.php?txt=t_patrimonio&lg=cas

El turismo constituye, por tanto, uno de los ejes estratégicos de la economía local: *“Santiago ten aberto un camiño na fixación da cidade como “marca” de Galicia, e probablemente do noroeste peninsular, representante dun modo de ser e de estar no mundo que cada vez conta con máis adeptos. Un país verde, moderno e culto, con tradicións e cultura propias, urbano e rural a un tempo son estereotipos que Santiago pode encarnar á perfección. Que Santiago sexa a capital de Galicia non só supón a chegada de persoas relacionadas co que chamamos turismo de negocios senón tamén a identificación Santiago-Galicia no exterior, unha razón máis para non deixar de visitar Santiago para calquera que chegue a Galicia.”* (Matriz DAFO del PESC: Turismo).

Según los datos del Diagnóstico del Plan Estratégico de la ciudad (marzo 2004), desde un punto de vista económico, Compostela tiene una economía poco diversificada, excesivamente dependiente del sector servicios y con escasa base industrial, si bien cuenta con un importante potencial en el sector de la tecnología audiovisual y de telecomunicaciones, medicina y biotecnología. No obstante, adolece de una *“insuficiente masa crítica e desenvolvemento do tecido empresarial local, reforzado por una falla de cultura e experiencia no desenvolvemento de iniciativas innovadoras de compoñente tecnolóxica.”* (Matriz DAFO: Investigación, desenvolvemento e innovación).

Por este motivo, las apuestas más ambiciosas se han realizado en torno al factor “cultura”, con el proyecto de la Ciudad de la Cultura, que sin duda, persigue convertirse en uno de los rasgos distintivos de la ciudad.

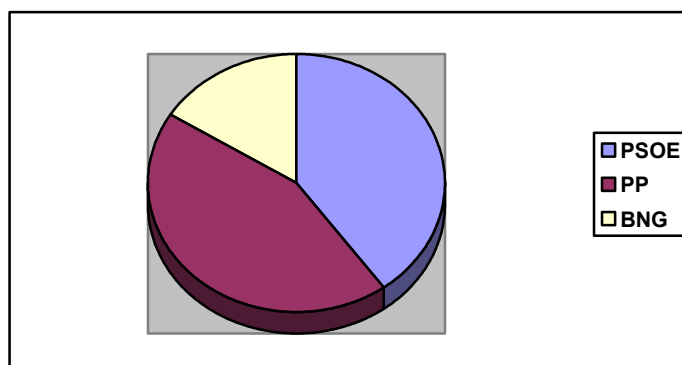
Asimismo, se percibe fácilmente la importancia que otorga la ciudad al cuidado del entorno urbano. Santiago de Compostela ha recibido diversos premios por sus proyectos de recuperación del casco histórico y de trazado urbanístico.

En relación a la cultura política e institucional, hay que señalar que no puede decirse que la región tenga una tradición cooperativa, lo que dificulta la consolidación de dinámicas de interacción. Este problema se manifiesta en todos los niveles, entre: los empresarios, las asociaciones de vecinos, las distintas organizaciones administrativas, municipios, etc; y será una de las

variables que más condicionarán el desarrollo de los procesos estudiados, dada la naturaleza eminentemente cooperativa de los mismos.

En cuanto al contexto político²²⁸, en Compostela gobierna una coalición de centro-izquierda (PSOE) y nacionalista (BNG). La Corporación cuenta con 25 representantes políticos, repartidos en tres formaciones políticas:

Gráfico 5.1. Elecciones de 27 de mayo de 2007²²⁹



- Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 10 concejales.
- Partido Popular (PP): 11 concejales.
- *Bloque Nacionalista Galego* (BNG): 4 concejales.

El espacio temporal que se ha tomado como referencia para el desarrollo de la investigación comienza en el año 2000, con la firma de adhesión a la Carta de Aalborg (*Axenda Local 21*) y termina en diciembre de 2008, con la entrega al Ayuntamiento (Concello) del documento: *Desenvolvemento de obxectivos e*

²²⁸ La composición política de la ciudad se ha mantenido prácticamente estable desde las elecciones del 25 de mayo de 2003, año en que se inició el proceso de planificación estratégica. La composición resultante de aquellas elecciones fue la siguiente: 11 concejales (PSOE), 10 (PP) y 4 (BNG). No obstante, hay que decir que ciertamente hubo cambios en la repartición de “*concellarías*”, lo que puede que haya tenido alguna repercusión en términos de continuidad de los trabajos del Plan Estratégico, si bien también es cierto que el alcalde ha sido el mismo en ambos períodos.

²²⁹ Xosé Antonio Sánchez Bugallo (PSOE) (Teixeiro-Curtis 1954) es elegido alcalde de Santiago de Compostela por el Pleno, el 23 de diciembre de 1998, tras la renuncia del anterior alcalde Xerardo Estévez. Gobierna en la ciudad desde 1999, en coalición con el Bloque Nacionalista Galego.

líneas estratégicas. Proxectos, accións e programas, del Plan Estratégico de Santiago de Compostela (en adelante, PESC).

El estudio de caso se centrará en el análisis de los procesos de desarrollo urbano que se han iniciado en la ciudad en el periodo señalado, organizando dicho análisis en torno a dos cuestiones:

- 1) **Cuál es su contenido**, es decir, cuáles son los temas estratégicos que se han tenido en consideración a la hora de abordar el proyecto de desarrollo futuro de la ciudad (esta cuestión se vincula a la hipótesis planteada en relación a los contenidos de la agenda urbana, y toma como referencia el acervo urbano comunitario).
- 2) En segundo lugar, **cómo se ha articulado el proceso y cómo se ha desarrollado su gestión**, lo que nos lleva a contemplar aspectos relacionados con: los actores que participan y las relaciones entre ellos, las estructuras que se han creado para su gestión, los procesos de participación, la difusión y visibilidad pública, etc (se toma como referencia el Sistema de gestión integrado –IMS–).

En este sentido, se procederá al análisis del sistema de gobernanza urbana, es decir: al análisis de las relaciones entre los actores que participan en la construcción del modelo de ciudad; y en segundo lugar, nos detendremos en la propia configuración del proceso a fin de observar si, efectivamente, su desarrollo responde a Los principios de la “gestión *posburocrática*”. Se trata, por tanto, de reconocer las características de este paradigma en la gestión del desarrollo urbano de Compostela y de ver en qué medida converge con los estándares de gestión que impulsa la UE, tomando como referente el *Integrated Management System* (2008).

Además del PESC, atenderemos al proceso de la Agenda Local 21 y al proyecto “Urbana Santiago Norte”, que se enmarca dentro la “Iniciativa comunitaria Urbana” (2007-2013). La razón de escoger el PESC y la Axenda Local es hacer comparables los dos estudios de caso en términos de

naturaleza de los procesos. Sin embargo, la incorporación de la Iniciativa comunitaria (inexistente en Konstanz), se realiza a efectos de triangular el diseño e implementación de los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en Compostela, teniendo en cuenta que la metodología de los procesos de la Urbana está bien definida y sometida a los criterios de gestión que caracterizan la gestión postburocrática. De esta manera, la USN se actúa como “variable de control” para comparar los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en Compostela.

Recapitulando, serán objeto de atención los siguientes instrumentos de planificación:

- *Axenda 21 local* (2000).
- *Plan Estratégico* de Santiago de Compostela (2003).
- *Urbana Santiago Norte* (2008).

5.2 Modelo de desarrollo de la ciudad de Santiago de Compostela: descripción y análisis de procesos.

5.2.1 La Axenda 21 local de Santiago de Compostela (2000)

Santiago de Compostela fue uno de los primeros municipios de Galicia en adherirse a la *Conferencia Europea de Ciudades y Villas Sostenibles* (Carta de Aalborg), decidiendo, en el año 2000, iniciar el proceso de implantación de la *Axenda Local 21*. Este proceso se desarrolla en paralelo a la revisión del *Plan Xeral de Ordenación Municipal* (PXOM), en coherencia con lo establecido en el Plan de Acción Ambiental, que estudiaba el desarrollo urbanístico y económico de la ciudad, la ordenación territorial, la implantación de nuevos servicios y la ordenación del transporte.

Las entidades participantes en el desarrollo del proceso fueron la *Concellaría de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostíbel* y el *Eixo Atlántico*. Con el fin de facilitar la participación ciudadana, se constituyó el *Consello Municipal de Medio Ambiente*²³⁰ (si bien, su actividad quedó estancada hasta 2007).

El proceso, que se inició en el año 2000, quedó congelado durante muchos años, especialmente debido a los cambios internos en la asignación de la gestión. El primer diagnóstico fue encargado a una consultora catalana

²³⁰ “Un dos compromisos adquiridos polo Concello de Santiago ó subscribi-la Carta de Aalborg (finais de abril de 2000) foi a de reivindica-la participación social e a autoxestión do municipio. Este obxectivo concreouse coa constitución do Consello Municipal de Medio Ambiente.

O Consello Municipal de Medio Ambiente é un instrumento dun gran potencial para a participación cidadá mediante as asociacións das cales forman parte, no debate e a discusión de problemas ambientais.

Como órgano consultivo pode propoñerlle cuestións e actuacións á Concellaría de Medio Ambiente e ó Pleno Municipal e polo tanto ter un papel moi importante no proceso de impulso, elaboración aprobación e posterior seguimento do Plan de Acción Ambiental (Axenda 21), así como doutras políticas relacionadas co medio ambiente”. (AL 21, p. 717).

(INGECOM), pero en 2004 se encargó un nuevo diagnóstico al *Eixo Atlántico*, que a su vez trasladó la gestión a la consultora *Sondaxe* (Grupo Voz) y el proceso participativo a *Cidadanía, coop.* Este cambio implicó retrasar el proceso uno o dos años más.

Desde 2007 se está tratando de reactivar el proceso²³¹ que, como se ha dicho, quedó paralizado con la finalización de la Auditoría ambiental municipal (diagnóstico). Dicho documento se centra en el análisis de variables ambientales, geográficas y socio-económicas. Al analizar distintas dimensiones económicas y sociales, se encuentra una referencia a la calidad de vida, que es definida como *“un concepto meramente cualitativo e subxectivo que pode variar dun individuo a outro, atendendo a unha serie de valores ou condicións de vida que se priorizan, dependendo das necesidades de cada persoa.*

Para avalia-la calidade de vida dos composteláns analizouse unha serie de datos e aspectos municipais (algún deles de forma estimativa), que poden proporcionarnos unha visión subxectiva da calidade de vida que ofrece o municipio.” (AL 21, p. 706). Sin embargo, no localizamos una definición precisa del concepto de desarrollo sostenible (aún menos referencias a un concepto adaptado a las características de la ciudad, ni un sistema de indicadores específico).

No obstante, el diagnóstico establece como horizonte de desarrollo: *“Consolidar Santiago a partir de su diversificación socioeconómica, compatible con la calidad del medio ambiente y la sostenibilidad de sus recursos, junto con*

²³¹ “30/11/2007 No Pleno do día 29 de novembro a Corporación municipal de Compostela aprobou a designación de membros do Consello Municipal de Medio Ambiente. Este órgano será presidido pola concelleira de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, Elvira Cienfuegos. A concelleira manifestou a súa intención de dar un pulo ao Consello Municipal de Medio Ambiente. Concíbese o Consello como a principal estrutura orgánica para o contraste de opinións entre os diferentes axentes implicados na sustentabilidade, como o eixo vertebrador da participación cidadá na política municipal.

A primeira reunión do Consello de Medio Ambiente será convocada para o día 12 de decembro, ás 20:00 horas, no Auditorio de Galicia. Nese día constituirase o órgano e aprobarase o plano de traballo para os próximos meses. Este plano de traballo marcarase como obxectivo fundamental o desenvolvemento da Axenda 21 Local.”

http://www.santiagodecompostela.org/hoxe/nova.php?id_nova=2993&lg=cas

una mejora de sus infraestructuras y servicios que permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes y su papel como eje de vertebración provincial y regional.” (AL 21, p. 72).

Para la consecución de este objetivo se establecen las siguientes **líneas estratégicas**²³²:

1. Garantizar la calidad y cantidad de los servicios ambientales municipales, reducir la contaminación, promover el ahorro y la eficiencia en el uso de los recursos.
2. Turismo sostenible y diversificación económica basada en los recursos propios y mejora de la cualificación empresarial e inversora.
3. Planificación territorial y movilidad sostenible tanto del medio urbano como del rural.

El documento finaliza de la siguiente manera: *“A partir de la aprobación de este escenario y de la estructuración de la estrategia que representan el Objetivo Central y las tres Líneas Estratégicas que se han seleccionado, se tratará de desarrollar un Plan de acción que de contenido a dicha estrategia para cada Línea Estratégica, a través de objetivos específicos y de acción estratégicas concretas, que serán seleccionadas en el proceso que iniciamos a partir de aquí”*. En el año 2003 se desarrollaron dichas líneas estratégicas, sin embargo, a la vista de la documentación, no queda claro el proceso por el que llegaron a formularse.

Analizando paralelamente el proceso de elaboración del *Plan Estratégico* de la ciudad, observamos que existe poca coordinación y comunicación entre las distintas Áreas implicadas en el desarrollo urbano de la ciudad, en la medida que los diagnósticos de la *Axenda 21* no han sido integrados en el proceso de planificación estratégica, que encargó su propio diagnóstico al IDEGA (finalizado en 2004). Estas decisiones demuestran una falta de definición de

²³² Estas 3 líneas estratégicas no son muy distintas de las 6 líneas que se establecen en el PESC, por este motivo, no se entiende, desde un punto de vista sustantivo, que no haya habido más coordinación entre los procesos.

hacia dónde se quiere ir, de qué responsabilidades tienen los distintos actores, así como de los recursos que se tienen para llevar a cabo el proceso.

A la AL 21 le ocurrirá, como se verá, lo mismo que al PESC, que no encontró un anclaje muy firme en la actividad planificadora local, dado el gran protagonismo mediático y político del *Plan Xeral de Ordenación Municipal*.

Desde 2007, el departamento de Medio ambiente está trabajando en la elaboración del Plan de acciones, que se sustenta sobre las tres líneas estratégicas. Sin embargo, a día de hoy, no hemos tenido acceso a documentos posteriores a 2003.

Para obtener información acerca del estado y funcionamiento de la AL 21, se ha consultado la página *Web* del Ayuntamiento²³³, sin embargo no existen muchos datos acerca de cuestiones operativas como: quién puede participar y de qué manera, quiénes realizan el trabajo técnico, en qué proyectos actuales se está trabajando, etc. Asimismo, hay que decir que los pocos datos que existen no están actualizados.

Por este motivo, para poder desarrollar este apartado, hemos trabajado con la información documental que nos han facilitado Elvira Cienfuegos López, *concelleira* de Medio Ambiente y Néstor Rego Candamil, primer teniente de alcalde (en el momento de la entrevista): un CD que incluye el primer diagnóstico (realizado por la consultora IngeCon, 2000), el segundo diagnóstico (Sondaxe, 2004) y las líneas estratégicas (2003).

Asimismo, hay que señalar que no se identifica un proceso participativo estable²³⁴, que haya servido para dar soporte a los trabajos de las consultoras encargadas de la realización de cada uno de los diagnósticos. Por último, aunque Santiago de Compostela participa en el programa europeo *Urban Audit*,

²³³ http://www.santiagodecompostela.org/facendo_cidade/apartado.php?txt=fc_ambiente&ap=2&lg=cas

²³⁴ El proceso participativo quedó interrumpido porque el *Concello* consideró que el presupuesto de la consultora era demasiado elevado. No obstante, en 2006, esta consultora nos informó de que dicho presupuesto fue reducido, pero aún no había obtenido respuesta del *Concello*.

que aporta información estadística acerca de la ciudad y un sistema de indicadores de medición de la calidad de vida, la AL 21 no está trabajando con esta herramienta.

En este escenario, es difícil realizar un análisis exhaustivo en términos de contenido y de gestión, pues el proceso aún no ha conseguido superar la frontera de la mera declaración de principios, debido a las continuas interrupciones. En este sentido, se han observado los siguientes problemas: dificultad para acceder a la información acerca del proceso, ausencia de coordinación entre las distintas acciones desarrolladas (etapas 2000, 2004 y 2007) (así como con los demás procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en la ciudad) y falta de optimización de recursos (que, a su vez, parecen ser insuficientes). Asimismo, no se identifica un órgano estable (con dedicación exclusiva) de gestión del proceso, ni mecanismos de participación. Por último, las dilaciones de estos años, ponen de manifiesto las dificultades existentes para lograr apoyos políticos en torno a este proceso (concentración en el proceso de planificación urbanística).

5.2.2 El Plan Estratégico de Santiago de Compostela (2003)

A principios del año 2000 surge la idea de elaborar un Plan estratégico de ciudad como proceso superpuesto a la revisión del *Plan Xeral de Ordenación Urbana* (PXOU) de Santiago de Compostela. En este sentido, no sólo se pretendía abordar la transformación física de la ciudad, sino también la apertura hacia otras políticas urbanas vertebradoras de un “proyecto urbano”. Esta vinculación del proyecto urbano al proceso de planificación urbanística va a determinar el desarrollo del *Plan Estratégico* de Santiago de Compostela (PESC), hasta el punto que una de las causas principales que retrasarán su desarrollo será la excesiva dependencia del PXOU. Esta relación aparece explícitamente en el documento de marzo de 2007²³⁵: “*o Plan Estratégico de Santiago de Compostela formula agora as súas fases propositivas a partir da definición simultánea do marco da planificación urbanística da cidade, que se encontra nunha fase de concreción que ten superado o pronunciamento municipal coa súa aprobación provisoria.*” (2007: 2).

La mayoría de los agentes implicados coinciden en que el proceso de aprobación del PXOU ha ensombrecido el PESC, pues éste no fue considerado como imprescindible para activar los proyectos de la ciudad, de ahí que no fuera tratado como un proceso urgente. Las pretensiones del PESC eran:

- 1) Legitimar una relectura del PXOU.
- 2) Intentar movilizar a los agentes para que acompañasen el proceso de toma de decisiones sobre acciones decididas fuera de la ciudad.
- 3) Implicar a los agentes en un proyecto urbano que hasta el momento estaba principalmente marcado por la acción pública.

A la vista de la evolución del proceso, no puede decirse que estos objetivos se hayan conseguido, especialmente en lo referido a la institucionalización de la participación de los agentes en la conformación del proyecto urbano.

²³⁵ *Desenvolvemento de obxectivos e liñas estratégicas. proxectos, accións e programas*, del PESC (marzo 2007).

En 2003 se inician los trabajos de elaboración del *Plan Estratégico* de Santiago de Compostela “*co obxectivo de pular o desenvolvemento económico e social de Santiago, sobre as bases do compromiso dos principios axentes económicos e sociais, públicos e privados, e a participación e colaboración cidadá*”²³⁶ para el horizonte 2020. Una Unión Temporal de Empresas, formada por la *Oficina de Planeamento*, S.A. (encargada a su vez de la elaboración del PXOU) y por el IDEGA (*Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia*), llevó a cabo el proceso técnico.

En marzo de 2004, se finaliza el diagnóstico de la ciudad. Asimismo, en marzo de 2007, se culmina el documento que recoge los objetivos y líneas estratégicas de la ciudad (fase III) y en diciembre de 2008 se concluyen los proyectos, acciones y programas del PESC (fase IV), aprobados por el *Consello Económico e Social* de la ciudad. Lo que ocurre entre marzo de 2004 y diciembre de 2008, cómo se elaboran estos documentos, quiénes participan realmente en su definición y dónde están expuestos los resultados a los ciudadanos, no está claro. En marzo de 2007 se concluye la redacción del documento: *Determinación de obxectivos e definición de liñas estratégicas*, en el que se establecen los escenarios de futuro y las líneas estratégicas, sobre la base del diagnóstico realizado tres años antes. En el documento se establece que el horizonte temporal del plan es de 2006-2016.

El objetivo central del PESC para este período es el siguiente:

Facer de Compostela a porta da Galicia dinámica e innovadora. Unha cidade aberta, unha cidade de encontro, cun horizonte de desenvolvemento continuado e sostible capaz de aportar á Capital de Galicia unha base económica sólida, diversificada e competitiva e aos seus habitantes un futuro con emprego de calidade, cohesión social e calidade de vida, nun contorno ambiental e urbano de excelencia, vivo e preservado para o seu disfrute como Patrimonio Cultural da Humanidade.

²³⁶ http://invest.maiscompostela.com/conecemos/interior.php?txt=in_cmplanextrtexico&lg=gal
(Concellaría de Promoción Económica, Emprego, Comercio e Mercados).

Para lograr este objetivo se han establecido seis líneas estratégicas y para cada una de ellas, varios objetivos específicos (un total de 31):

Tabla 5.1. Líneas estratégicas previstas en el PESC

Liña 1.	Diversificar a base económica da cidade que estimule a creación de emprego de calidade, mediante a consolidación do tecido empresarial e a atracción de novo investimento.
Liña 2.	Mellorar a accesibilidade e a mobilidade. Acadar as infraestruturas e o desenvolvemento dos transportes que comuniquen a cidade coa rede europea e co sistema urbano galego-norteño.
Liña 3.	Impulsar a atractividade da cidade. Profundar na súa proxección internacional. Avanzar no relacionamento coa rede de cidades Galicia-Norte de Portugal.
Liña 4.	Consolidar coa formación, o I+D+i e a cultura, un contorno innovador: construír a cidade do coñecemento na cidade de encontro.
Liña 5.	Aumentar a calidade de vida, mellorar a cohesión social, avanzar na sostibilidade e na calidade ambiental da cidade e do seu contorno.
Liña 6.	Reforzar as institucións interadministrativas da cidade, as iniciativas de goberno urbano supramunicipal, a modernización participativa do goberno local. Participar activamente nas redes de cidades.

Fuente: *Documento de Obxectivos e liñas estratéxicas* do PESC (2007: 102).

De esta tabla pueden deducirse los elementos sustantivos del plan; no obstante, nuestro análisis prioriza el eje de proceso sobre el de contenido, pues consideramos que puede darnos una visión más “real” de cómo se han ido tomando las decisiones. En este sentido, queremos advertir que, al igual que ocurrió con la AL 21, una de las dificultades de este caso ha sido el difícil acceso a la información. Por este motivo, en la medida en que ésta constituye una variable fundamental del caso, procederemos al análisis del PESC a través de la descripción del itinerario seguido para obtener datos del proceso.

Para ilustrar estas dificultades, se reconstruirá el “itinerario electrónico” que seguiría cualquier ciudadano para informarse. Probablemente, lo primero que haría sería teclear “plan estratéxico de Santiago de Compostela” en un

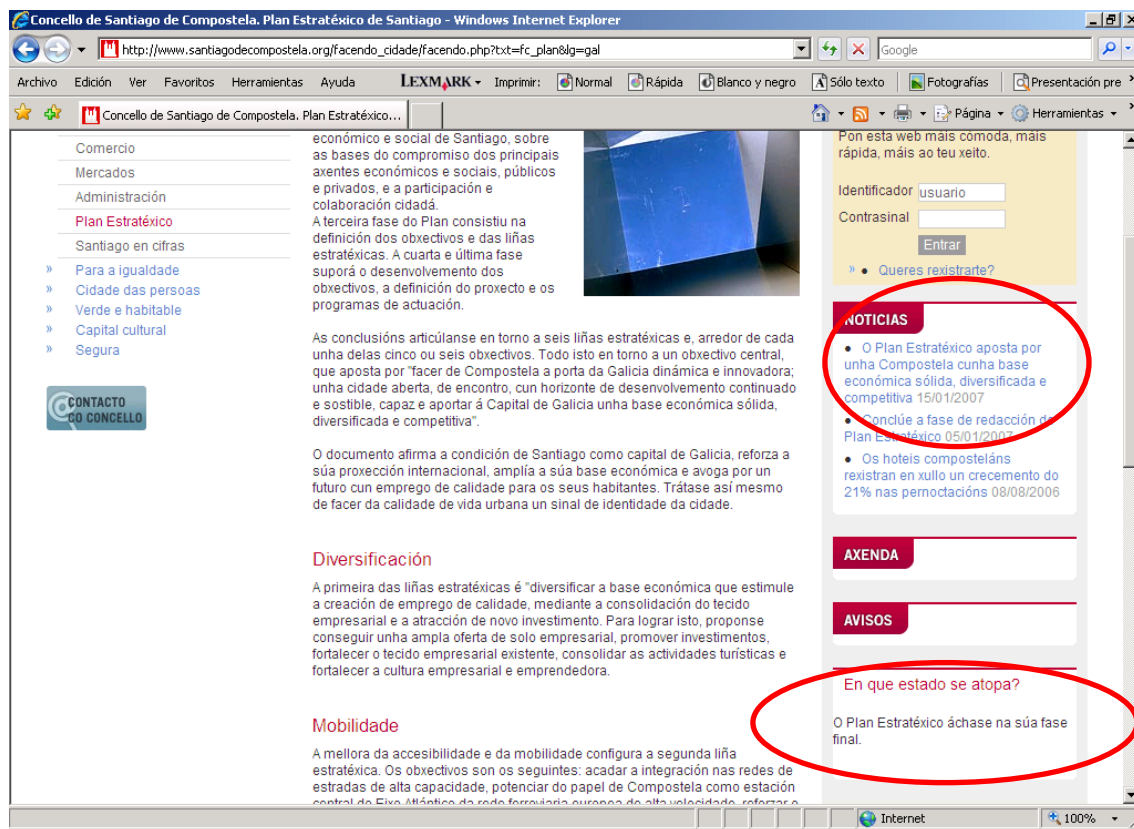
buscador de Internet y, por ejemplo en *Google*, los resultados de la búsqueda dieron las siguientes entradas (prueba realizada el 03.11.2008):

1º) Portal oficial del Concello de Santiago: Plan Estratégico de Santiago
http://www.santiagodecompostela.org/facendo_cidade/facendo.php?txt=fc_plan&lg=cas

En la impresión de pantalla²³⁷, que aparece a continuación, los círculos rojos resaltan la ubicación de la información que buscamos. Se observa, en primer lugar, que la información de la página *Web* municipal de la sección NOTICIAS no está actualizada (la última noticia es de 15 de enero de 2007). Asimismo, en la sección AVISOS, aparece el mensaje: “El plan estratégico se encuentra en su fase final”. Este mensaje no ha variado al menos desde 2006 y, lo cierto es que tampoco se ha publicado, que sepamos, ningún cronograma del proceso.

Imagen 5.1. Impresión de pantalla de la *Web* municipal

(25 de febrero de 2009)



²³⁷ La impresión de pantalla, aunque ha sido actualizada el 25 de febrero de 2009, no presenta variaciones respecto de la que registramos el día 3 de noviembre de 2008.

En la *Web* municipal, no existe más información acerca del PESC. Tampoco se pueden obtener los documentos, ni saber qué *concellarías* y qué agentes económicos y sociales están implicados.

La segunda entrada de *Google* es la siguiente:

2º) Artículo publicado en XornalGalicia.com, un periódico digital: <http://www.xornalgalicia.com/index.php?name=News&file=article&sid=16191> (la fecha del artículo es de 12 de enero de 2007).

En este artículo resulta de interés la referencia al *Consello Económico e Social* (CES) de la ciudad, que ha sido el órgano que ha aprobado el documento final.

Imagen 5.2. Impresión de pantalla del portal *XornalGalicia.com*



Las referencias en prensa al CES hacen pensar que este órgano tiene un gran protagonismo en el proceso, por lo que tratamos de descubrir dónde estaba ubicado. No obstante, el CES, además no tiene una sede física, tampoco tiene un espacio virtual en la *web* municipal. No hemos tenido ocasión de acudir a ninguna de las reuniones de este órgano ni acceso a las actas.

Este órgano no desarrolla un trabajo constante (se reúne cada cierto tiempo para tratar cuestiones relacionadas con el desarrollo de la ciudad), sin embargo, según se establece en los art. 24-28 del *Reglamento de Participación Ciudadana del municipio*²³⁸ (aprobado el 1 de marzo de 2005), la naturaleza de este órgano sería la siguiente:

*Art. 24: “O Consello Económico e Social configúrase como un **órgano permanente de comunicación** entre os distintos intereses económicos e sociais do Concello de Santiago e de asesoramento e diálogo entre este e o Concello”.*

Del texto se deduce que este órgano debería cumplir una función importante en este proceso (órgano de seguimiento), pero lo cierto es que parece tratarse, más bien, de un órgano al que se presentan propuestas para que las apruebe o no (en opinión de algunos agentes de la ciudad que han participado en él, no hay verdadero debate).

El CES está compuesto por representantes políticos (alcalde, concelleiro delegado, dos concelleiros representantes del grupo de gobierno, otros dos del grupo mayoritario de la oposición, y otro representante del resto de grupos de la oposición); un representante de la Cámara de Comercio de Santiago, un representante de la Confederación de Empresarios de Galicia, un representante de las entidades empresariales de la ciudad, un representante de los sindicatos y, por último, un representante de la Universidad de Santiago de Compostela).

La siguiente referencia sobre el PESC aparece bajo el título “*Avance do Plan Estratéxico*”:

3º) Se trata de la página de *Invest Compostela*, portal vinculado a la *Concellaría de Promoción Económica, Emprego, Comercio e Mercados*:
http://invest.maiscompostela.com/concernos/interior.php?txt=in_cmplanextrtexico&lg=gal

²³⁸ No fue posible obtener este documento en la página Web municipal, por lo que tuvimos que pedir al Gabinete de la Alcaldía de Santiago de Compostela que no los enviase por Fax.

En este enlace, se encuentra la única documentación sobre el PESC a disposición del ciudadano en la red: el diagnóstico realizado en 2004. No es posible encontrar el documento con las 150 medidas, al que se aludía en la prensa local, que fue aprobado por el *Consello Económico e Social* (22 de enero de 2008) ni el documento definitivo del PESC, aprobado por este mismo órgano el 13 de octubre de 2008.

Por último, en la página *web* del Ayuntamiento se encontró una referencia a la existencia de una *Comisión de Dirección del Plan Estratégico*²³⁹, de la que formaban parte las siguientes personas:

- Carlos Nieves Vicente: concelleiro delegado de Transportes e Mercados.
- Socorro García Conde²⁴⁰: concelleira delegada de Cultura e dos Centros Socioculturais. Teniente de Alcalde.
- Gerardo Conde Roa: portavoz del Grupo Municipal Popular.

En relación a los miembros de esta Comisión, llama la atención que el *concelleiro delegado de promoción económica* no este incluido (recordemos que el único documento del PESC disponible en la red se encuentra en una página dependiente de esta concellería), lo que constituye un indicador de la falta de coherencia en la asignación de responsabilidades y de definición organizativa.

Digamos que esta es la cota de información a la que puede llegar cualquier ciudadano que se interese por un proceso que, como aseguran los representantes municipales, es fundamental para el futuro de la ciudad: “*el Plan Estratégico de la ciudad, un documento que junto con el PXOM se pretende que marque las líneas del desarrollo del municipio hasta el 2020.*”²⁴¹ Por ello, para tratar de obtener más información tuvo que realizarse un vaciado de

²³⁹ http://www.santiagodecompostela.org/casa_concello/interior.php?txt=cc_comisions&lg=gal

²⁴⁰ Socorro García Conde ocupa el lugar de Néstor Rego (aún teniente de alcalde en el momento de hacerle la entrevista).

²⁴¹ http://www.lavozdegalicia.es/santiago/2008/10/14/0003_7223619.htm

prensa local sobre el desarrollo urbano de la ciudad, que han sido organizadas en torno a los siguientes temas:

Cuadro 5.1. Consulta hemeroteca periodo 2002-2008

- ♦ Axenda 21 Santiago (AL 21).
- ♦ Citymarketing.
- ♦ Planes Estratégicos.
- ♦ Plan Estratéxico Santiago (PESC).
- ♦ Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM).
- ♦ Desarrollo Sostenible.
- ♦ Iniciativa Urbana Santiago Norte (USN).

En la siguiente tabla se recogen los artículos dedicados al PESC, que hemos encontrado en el periodo 2002-2008:

Tabla 5.2. Vaciado de prensa local sobre el PESC

Año	Fecha	Medio	Tema	Titular
2002	27.04.02	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	«Hay que conseguir el mayor grado de consenso posible»
2002	29.12.02	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El gobierno municipal afirma que el programa está cumplido en un 80%
2003	13.12.03	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	En Santiago y su área urbana se crearon 15.500 empleos en el último decenio 3
2003	13.12.03	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	Diseñando el futuro inmediato
2003	13.12.03	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	«Es muy importante que el plan tenga consenso político y social»
2005	13.02.05	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	Parte del trabajo empezó a hacerse con el Plan Estratégico
2006	09.02.06	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	Las gallegas, ciudades sin proyecto
2006	16.03.06	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Plan Estratégico de Santiago pulsa la opinión del mundo sanitario
2006	31.03.06	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	EN CORTO El Plan Estratégico propone crear un centro de formación aeronáutica
2006	05.12.06	EL GALLEGO CORREO	PE Santiago	Caramés tendrá listo antes de fin de año el diseño de la Compostela del siglo XXI
2006	14.12.06	EL GALLEGO CORREO	PE Santiago	http://www.elcorreogallego.es/index.php?idMenu=51&idEdicion=364&idNoticiaOpinion=114405
2007	05.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	Concluye a fase de redacción do Plan Estratégico 05/01/2007
2007	08.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	Compostela será "a porta da Galicia dinámica e innovadora" grazas á aprobación do Plan Estratégico 08/01/2007
2007	09.01.07	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Plan Estratégico ve fundamental diversificar la base económica local
2007	09.01.07	EL GALLEGO CORREO	PE Santiago	Transportes, I+D y promoción en Europa, ejes del Plan Estratégico
2007	10.01.07	EL GALLEGO CORREO	PE Santiago	Caramés quiere convertir Santiago en "la puerta de la Galicia más innovadora"
2007	21.01.07	XORNALGALICIA.COM	PE Santiago	Sánchez Bugallo: " O Plan Estratégico incorporárase como eixo fundamental da actividade do Goberno"
2007	15.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	O Plan Estratégico aposta por unha Compostela cunha base económica sólida, diversificada e competitiva 15/01/2007
2007	16.01.07	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	Comienza el debate social del Plan Estratégico
2007	06.02.07	EL GALLEGO CORREO	PE Santiago	Caramés expone el Plan Estratégico de Santiago en un encuentro ibérico
2008	23.01.08	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	La promoción de la ciudad ha de asumir más facetas que la turística
2008	23.01.08	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Plan Estratégico plantea 150 medidas para potenciar Santiago
2008	06.06.08	ALCALDÍA	PE Santiago	O Plan Estratégico e o PXOM marcarán conxuntamente a evolución da cidade no período 2008-2020 http://www.santiagodecompostela.org/hoxe/nova.php?id_nova=3697&lq=ing
2008	06.06.08	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Ayuntamiento cuenta con disponer del Plan Estratégico en julio
2008	14.10.08	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Plan Estratégico recibe el apoyo del Consello Económico e Social para su aprobación definitiva

El análisis preliminar de la prensa permite arrojar algunas conclusiones: en primer lugar, que el instrumento de planeamiento que en los medios de comunicación locales ha tenido mayor repercusión ha sido, sin duda, el PXOM. Junto a éste, la Iniciativa USN ha ocupado durante el 2008 un gran protagonismo. Considerando que la visibilidad en prensa refleja la importancia política de los temas seleccionados, el PXOM se presenta como un proceso prioritario frente al PESC.

Los planes urbanísticos constituyen un instrumento reglado (y obligatorio), con una tradición muy consolidada en un país como España y, especialmente, en Santiago de Compostela. Esto sitúa a otros instrumentos de planificación en desventaja (sobre todo si no son obligatorios y dependen más de la voluntad política), bien por falta de tradición, por el desconocimiento de los conceptos y de la metodología, o por la falta de interiorización de sus principios por parte de políticos y técnicos. Asimismo, este tipo de procesos exige un gran esfuerzo organizativo y cooperativo para generar sinergias en entornos de competencia política y “desorganización”.

Por este motivo, el siguiente paso de la investigación fue tratar de esbozar un mapa de actores para observar sus aportaciones, el flujo de la información y la definición de responsabilidades. Esta tarea requirió un gran esfuerzo, ya que hubo que rastrear las referencias a la actividad de cada una de las Áreas municipales (en relación a los procesos estudiados), a partir de los artículos de prensa, de la *web* municipal y de la información aportada por los entrevistados.

El resultado se recoge en el siguiente cuadro, en el que se han integrado los actores participantes en alguno/s de los procesos y los instrumentos de planificación relacionados con el desarrollo urbano de la ciudad.

Tabla 5.3. Mapa de actores implicados en el desarrollo urbano de la ciudad

	AÑO	ÓRGANO	RESPONSABLE	Página Web	Observaciones
AXENDA LOCAL 21	2000 2004 2007	C. Medio ambiente e desenvolvemento sostíbel. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.	<ul style="list-style-type: none"> • Elvira Cienfuegos López (BNG) 	http://www.santiagodecompostela.org/facendo_cidade/apartado.php?txt=fc_ambiente&p=1&lg=gal	En la página del Ayuntamiento se hace referencia a que su implantación se realizará a través del <i>Eixo</i> . Sin embargo, en su página no hay información acerca de la AL21 de Compostela, aunque sí de otras ciudades.
PLAN ESTRATÉGICO	2003	C. Promoción económica, empleo, comercio e turismo. • El diagnóstico fue encargado a la UTE: Oficina de Planeamento, S.A.- IDEGA • Existe una Oficina del PESC, pero no opera.	<ul style="list-style-type: none"> • Xosé Manuel Iglesias Iglesias (BNG). • En la legislatura anterior fue entrevistado Francisco Candela (PSG), que era el concelleiro delegado del PESC. • Luis Caramés Viéitez (Dtor. PESC). • Ánxel Viña (experto). 	http://invest.maiscompostela.com/conecernos/intenor.php?txt=in_cmplanextreixo&lg=gal	La única información documental del PESC se encuentra en un link externo, no en la página del Ayuntamiento, que corresponde a esta concellería (http://invest.maiscompostela.com/) Asimismo, no se hace referencia a que Luis Caramés es el Director del PESC, esta información la da la prensa. En la página municipal no hay información directa sobre el PESC.
		Comisión de Dirección do Plan Estratégico.	<ul style="list-style-type: none"> • Socorro García Conde (BNG). • Carlos Nieves Vicente (PSG). • Gerardo Conde Roa (PP). 	http://www.santiagodecompostela.org/cas_a_concello/intenor.php?txt=	En esta Comisión no participa el concelleiro de la Concellaría de la que depende el PESC.
CONSORCIO DE SANTIAGO (Observatorio urbano)		Órgano Inter-administrativo (Concello, Xunta y Ministerios), fundado en 1991.	<ul style="list-style-type: none"> • Néstor Rego. • Andrés Fariña Cadenas (Concelleiro delegado de Facenda e Orzamentos. Deporte). 	http://www.consorciio-santiago.org/	No existe información acerca del observatorio urbano ni documentación en materia de desarrollo urbano.

En el cuadro se sintetizan los diversos instrumentos de planificación que se han puesto en marcha en la ciudad. Existen muchas referencias a los órganos implicados en los procesos de desarrollo urbano de la ciudad, sin embargo, aparentemente no existe comunicación ni coordinación entre ellos.

Para alguno de los entrevistados, el Consorcio²⁴² de la ciudad debía ser el órgano de referencia de la gestión del PESC y de hecho, la importancia de este órgano se concreta en uno de los objetivos específicos de la *línea estratégica 6* del PESC, que destaca su función de: *“reforzar las instituciones interadministrativas de la ciudad, las iniciativas de gobierno urbano municipal, la modernización participativa del gobierno local. Participar activamente en las redes de ciudades”*.

Esta propuesta tiene pleno sentido si consideramos que el Consorcio es un órgano de carácter inter-administrativo que cuenta con un observatorio urbano: *“Durante el año 2007, el Consorcio de Santiago desarrolló el modelo teórico de un Observatorio Urbano, que consiste en la protocolización de unos indicadores mixtos sobre siete grandes áreas temáticas: Turismo, Sociofuncional, Patrimonio y Oferta cultural, Estructura Física, Espacio Público, Movilidad y Medio Ambiente Urbano, Comunicación y Visibilidad, y Valoración de Políticas Públicas.*

*Estas áreas temáticas darán lugar a una valoración anual experta, que será publicada, y la determinación de algún estudio puntual que se considere necesario.”*²⁴³

²⁴² “Reforzar o Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela como institución de cooperación e concertación das tres administracións e órgano executivo onde radicar as accións públicas de maior complexidade e ambición nos aspectos referidos á conservación e valorización en sentido amplo da cidade Patrimonio Cultural da Humanidade e o seu contorno, a creación das grandes dotacións relacionadas coa infraestrutura de acollida, a promoción da cidade nos ámbitos turístico-culturais, o impulso á acción cultural dirixida á proxección exterior da cidade.” (2007: 139).

²⁴³ En todo caso, quisimos saber la opinión del gerente del Consorcio acerca de estos procesos y conocer la labor del Observatorio urbano, sin embargo, no pudimos obtener una entrevista, de manera que no se han podido obtener datos acerca de este observatorio ni de los indicadores. Esta información tampoco está publicada en la página Web de este organismo.

Lo cierto es que la mayoría de los entrevistados no consideran que el Consorcio sea el órgano más adecuado, por estar más centrado en la gestión de la proyección turística de la ciudad. Además, tampoco se tiene noticia de si funciona (y, en su caso, cómo), el observatorio urbano.

Cinco años después de que se iniciaran los trabajos de elaboración del PESC, da la sensación de que se “ha aprendido” muy poco en términos de proceso y que aún no se ha reflexionado acerca de la mejor forma de gestión del mismo, como puede leerse en el siguiente artículo publicado en *La Voz de Galicia* (23 de enero de 2008), en el que se recogían las impresiones del Director del PESC:

LA PROMOCIÓN DE LA CIUDAD HA DE ASUMIR MÁS FACETAS QUE LA TURÍSTICA.

La Voz de Galicia. 23/1/2008

Saber vender imagen es una de las claves que han de orientar las estrategias de futuro. «Se nós non a vendemos, non podemos esperar que o fagan outros», dice Caramés, para quien la ciudad no sabe exponer suficientemente su capacidad en el exterior. El alcalde admite que así es en parte, aunque también apunta que «poucas cidades fan tanto esforzo como Santiago para venderse».

Indica el primer edil que Santiago tiene muchas facetas y que la potencia de la turística y la religiosa «ás veces tapan outras, como a investigadora e a empresarial», que también hay que poner en valor. El regidor sostiene que no es fácil, porque «nos plantexamos unha cidade non especializada, senón diversificada (...) e a potencia do Obradoiro ou da Universidade tapa moitas outras facetas». Pero en todo caso, entiende que esa conclusión del Plan Estratégico indica algo «no que sabemos que debemos traballar», dice el regidor. En ese sentido, Bugallo apunta que «niso estamos», aunque de momento mantiene reserva sobre ese particular o cualquier otra medida o instrumento de los que el Concello se tenga que valer para la gestión del Plan Estratégico. «Xa falaremos diso cando nolo entreguen».

Tras la recepción de este documento, en cuya elaboración se consultó a más de doscientas personas, Raxoi deberá definir y priorizar objetivos y articular las medidas para «que iso se convirta en realidade». Las propuestas del plan abarcan desde aspectos para captar nuevas inversiones empresariales y cuestiones de movilidad, calidad de vida y de cooperación y aborda los medios para avanzar en cada caso.

En definitiva, tras el análisis del caso, llegamos a un diagnóstico de proceso que difícilmente puede encuadrarse en el esquema del sistema de gestión

integrada que nos sirve de referencia. La información sigue siendo insuficiente y de difícil acceso, la organización y fases del proceso tampoco están claras: no puede decirse que exista un equipo técnico dedicado exclusivamente al PESC ni una oficina técnica *ad hoc* (además, los técnicos de la Administración local están poco implicados, dada la externalización de las tareas a la UTE). Tampoco hay cauces de participación estables, ni coordinación entre las Áreas políticas ni entre otros procesos relacionados con el desarrollo de la ciudad, lo que ha provocado una situación de estancamiento y un malgasto de recursos. Se observa igualmente, una falta de liderazgo real por parte del alcalde (más bien se trata de un liderazgo formal, muy distinto del manifestado en relación al PXOM). Por último, después de cinco años sin implementar proyectos estratégicos, los agentes implicados manifiestan una falta ilusión en el proceso.

A pesar de que la ciudad cuenta con recursos más que suficientes para desarrollar un proceso de estas características, sin duda, los problemas de coordinación, la falta de apoyo político y de liderazgo, así como la ausencia de un sistema de información-comunicación y de un equipo técnico con dedicación exclusiva han influido en que el proceso no haya tenido un desarrollo adecuado. En este sentido, los entrevistados han hecho repetidas referencias a la necesidad de una firme voluntad política para sincronizar los recursos que tiene la ciudad y para movilizar al resto de agentes estratégicos de la ciudad.

Sin duda, la *Axenda 21 local*, el observatorio urbano del Consorcio o la Iniciativa Urbana Santiago Norte tienen mucho que ver con los objetivos de un proceso de planificación estratégica. Por ello, no es de extrañar que surja la pregunta de por qué no se aúnan esfuerzos para avanzar en el desarrollo de la ciudad, aprovechando la experiencia y la información que pueden aportar unos y otros. En este sentido, queremos terminar con el siguiente fragmento, que nos parece muy pertinente para el caso:

“Como los que producen e intervienen en la ciudad no son solo los gobiernos sino también los diferentes grupos e intereses que operan en lo urbano, gobernar y gobernabilidad significa tener la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto a la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones

entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones, dando expresión a todas las componentes sociales, inclusive los sectores marginales.

[...] El Plan Estratégico es bastante nuevo como instrumento de la política urbana, pero por sus características de consensualidad y flexibilidad ya se lo considera como el instrumento más apto para enfrentar la creciente complejidad de los procesos que interesan a la ciudad. Un enfoque de planificación “estratégica” es sin duda lo que los gobiernos locales tienen que adoptar si quieren apoyar el desarrollo de la ciudad. Al mismo tiempo, tener una perspectiva estratégica no es ni fácil ni simple, y es algo que requiere una organización, una estructura, personal político y técnico y recursos materiales que no siempre los Municipios tienen.

Por definición, el Plan Estratégico no es un instrumento prescriptivo sino un instrumento de visión perspectiva que en cada momento tiene que ser llenado de contenidos específicos y de acciones concretas: si no existe voluntad o capacidad de transitar de la fase de definición de la estrategia a su traducción en acciones concretas, el riesgo es que de “estratégico” permanezca solo el carácter de slogan de la palabra, pero sin contenido real.” (Balbo 1998: 117).

5.2.3 **La Iniciativa urbana Santiago Norte (2008)**

Por último, queremos hacer referencia a la Iniciativa Urbana Santiago Norte (USN), por considerar que encaja muy bien en los objetivos de esta investigación en términos de “variable de control”, especialmente por su relación con el concepto de desarrollo urbano. No obstante, aún es pronto para poder valorar su organización y gestión, en la medida que fue aprobada en junio de 2008²⁴⁴.

La gestación de este proyecto fue muy rápida (la preparación del documento se llevó a cabo en el mes diciembre de 2007), para lo que se siguió el asesoramiento de una consultora externa especializada en proyectos europeos EQUAL, y a finales de enero de 2008 fue presentada la candidatura ante la Dirección General de Fondos Comunitarios (Ministerio de Economía y Hacienda). La documentación en la que se basó el proyecto provenía de los anuarios estadísticos del Concello, del Instituto Nacional de Estadística y del *Instituto Galego de Estadística*; de los estudios del proyecto del Área de Rehabilitación Integral (ARI Vista Alegre), así como del PESC y de estudios sectoriales de comercio y promoción económica.

Aunque no era la primera vez que Compostela presentaba una solicitud de URBAN (que no prosperó), la posibilidad de presentar una nueva candidatura fue tomada con gran decisión. Volver a plantear este proyecto surgió de la necesidad observada en la zona norte de la ciudad, concretamente en el barrio de La Almáciga, que se convirtió en el núcleo duro de la propuesta debido a sus problemas de movilidad, medioambientales, etc. Empezó a estudiarse el espacio geográfico afectado por la iniciativa, llegando a la conclusión de que, efectivamente, esta zona necesitaba un pequeño impulso para reequilibrarse y no quedar al margen del nuevo desarrollo urbano de Compostela.

Aunque la participación ciudadana es uno de los elementos centrales de este tipo de proyectos, lo cierto es que hubo un proceso participativo limitado (según

²⁴⁴ <http://www.urbanasantiagonorte.org/nova.php?id=10&lg=gal>

los entrevistados, por razones de tiempo). No obstante, se pretende que en el futuro, el proceso de participación esté bien articulado, en la medida en que la URBANA es concebida como un proceso de transformación en el que debe participar el conjunto de la comunidad: *“Un dos alicerces e dos obxectivos que ten o programa Iniciativa Urbana é que o seu desenvolvemento se leve a cabo mediante un proceso que procure **novas fórmulas de participación e xestión** deste tipo de proxectos de rexeneración urbana. [...] O groso da participación cidadá e veciñal vaise orientar a través de ferramentas participativas como esta páxina web ou a través da constitución de diferentes foros temáticos de participación.”*

A partir del diagnóstico DAFO de la zona de actuación en la que se centra el proyecto, se formularon los objetivos y las líneas estratégicas que se concretaron en:

1) *“Abordar los aspectos clave para la recuperación ambiental y urbana de la zona de actuación como base para su dinamización económica y su plena inserción en las dinámicas de la ciudad, en estrecha cooperación con los agentes económicos y sociales.”*

2) *“Asegurar la complementariedad y coherencia con:*

- *Los objetivos y prioridades comunitarios establecidos en materia de **desarrollo sostenible** en la Agenda de Lisboa, el Consejo Europeo de Gotemburgo, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento – COM (2006) 385 final, sobre “Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones”, la Carta de Aalborg (Agenda 21) y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de mayo de 2007.*
- *Otras políticas comunitarias, en especial con las relativas al empleo, el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y el desarrollo de la sociedad de la información.*
- *La estrategia de desarrollo regional y, específicamente, con otras actuaciones previstas en la zona.”*

El objetivo central es: *“Convertir a Santiago Norte en una zona residencialmente atractiva y plenamente incorporada a las dinámicas socioeconómicas de la ciudad”* (visión), del que se deriva una serie de objetivos específicos:

- a) Mejorar la calidad de vida de la zona de intervención.
- b) Incrementar las posibilidades de empleo de los residentes.
- c) Aumentar las dotaciones de servicios públicos, especialmente de los equipamientos que facilitan la socialización.
- d) Facilitar la integración de colectivos en riesgo de exclusión.

Sobre la base de los mismos se establecen tres ejes estratégicos de actuación, que aglutinan diversas áreas temáticas:

Tabla 5.4. Ejes estratégicos y áreas temáticas de la USN.

EJES ESTRATÉGICOS	ÁREAS TEMÁTICAS
Recuperación de los espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Medioambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos. • Accesibilidad y movilidad.
Fomento de la creación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad de la Información. • Desarrollo del tejido económico: acciones a favor del empleo, de la actividad empresarial y, en particular, de las PYMES y las microempresas. • Cultura y patrimonio. • Formación profesional.
Mejora de la dotación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad de la Información. • Fomento de la integración social e igualdad de oportunidades. • Fomento del uso más eficaz de la energía. • Cultura y patrimonio. • Infraestructuras de servicios.

Fuente: elaboración propia.

El presupuesto del proyecto se distribuye entre las siguientes áreas temáticas:

1. Sociedad de la información.
2. Fomento de la integración social e igualdad de oportunidades.
3. Medio Ambiente urbano y reducción de residuos.
4. Desarrollo del tejido económico.
5. Accesibilidad y movilidad.
6. Fomento del uso más eficaz de la energía.
7. Cultura y patrimonio.
8. Infraestructuras y servicios.
9. Formación profesional.
10. Plan de Información
- 11. Xestión de la URBANA SANTIAGO NORTE.**

En relación a los contenidos²⁴⁵, hay que decir que en la memoria de proyecto existe un apartado específico que se denomina: **“Adecuación de los objetivos comunitarios de desarrollo sostenible²⁴⁶”**, en el que se señala que *“las ciudades son centros del cambio, que se basan en la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento económico. Pero este crecimiento económico sólo es sostenible cuando va acompañado de medidas destinadas a reducir la pobreza, la exclusión social y los problemas medioambientales.”*

La referencia explícita a la estrategia de desarrollo sostenible de la UE pone de manifiesto (al menos formalmente) el alineamiento de la Iniciativa USN con los principios de la Carta de Leipzig -el enfoque integrado del desarrollo urbano y la atención a los barrios más desfavorecidos-. Asimismo, dicho alineamiento se pone de manifiesto a través de un cuadro analítico en el que se explica cómo la Iniciativa USN cumple con cada una de las cinco áreas en las que, según la Comisión, es preciso intervenir para conseguir que las ciudades sigan

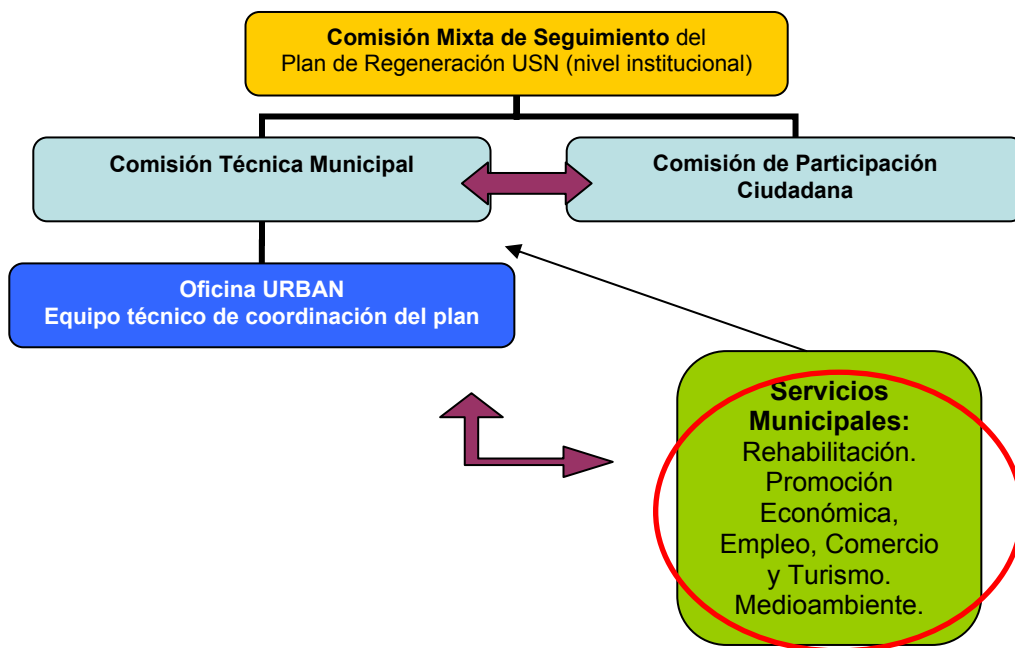
²⁴⁵ El contenido de este proyecto pone de manifiesto que sus objetivos son coincidentes con los del PESC, sólo que en vez de referirse a toda la ciudad, se refieren a una parte de ella. Basta con recordar la definición del PESC: *“instrumento dirixido a impulsa-lo desenvolvemento económico e social sobre as bases do compromiso e cooperación pública e privada dos principias axentes económicos e sociais e a participación e colaboración cidadá na construción dun futuro de progreso para a cidade e o seu territorio.”*

²⁴⁶ Programa Iniciativa Urbana “Santiago Norte” (2008), pp. 16 ss.

jugando el papel que les corresponde, y que son: a) convertirse en ciudades atractivas, b) dar apoyo a la innovación, al espíritu empresarial y la economía del conocimiento, c) conseguir más y mejores puestos de trabajo, d) resolver las disparidades intraurbanas y e) lograr un sistema de gobernanza.

Por otra parte, los responsables no quieren externalizar la gestión de la Urbana, por lo que han creado una Oficina USN para trabajar con medios propios. En este sentido, la memoria determina lo siguiente en relación a la estructura de gestión del proyecto: *“El Plan de Regeneración Urbana Santiago Norte contará con una estructura organizativa flexible, dinámica y operativa, que asegure el carácter integrado del proyecto, a través de la labor de un equipo verdaderamente interdisciplinar y que cuente con la máxima participación de los agentes locales.”*

Figura 5.1. Estructura de gestión del proyecto USN



Fuente: Programa Iniciativa Urbana “Santiago Norte”.

La **Comisión Mixta** es el órgano de seguimiento y de control, del que forman parte representantes políticos de la Corporación Municipal, de otras Administraciones implicadas y de “representantes del movimiento asociativo de la ciudad”.

La **Comisión Técnica** es el “*órgano coordinador, de planificación estratégica y de provisión de recursos del Plan de Intervención Integral. La Comisión estará formada por los Jefes de Servicio y Áreas de las diferentes Concejalías intervinientes el desarrollo del Plan. Desde esta Comisión se establecerán los Equipos de Trabajo (técnicos/as de los diferentes servicios).*”

La **Comisión de Participación Ciudadana** es el “*órgano coordinador de la iniciativa social ciudadana. Esta Comisión permitirá dar cauce a las propuestas y mejoras de los diferentes colectivos ciudadanos y el resto de instituciones con presencia en la zona de intervención. Deberá estar estrechamente coordinada con la Comisión Técnica Municipal, de modo que las propuestas de aquella sean tenidas en cuenta efectivamente en la ejecución de los proyectos.*”

La **Oficina URBAN** estará integrada por personal técnico de gestión de proyectos y un coordinador administrativo. Esta oficina “*será la encargada de la cogestión operativa del proyecto, asegurando su correcta ejecución de acuerdo a la normativa nacional y comunitaria vigente, así como de coordinar y asegurar la correcta ejecución de las labores de publicidad y comunicación del proyecto entre los ciudadanos y de servir de punto de interlocución con los mismos.*”²⁴⁷

Por último, en relación a los servicios municipales implicados que aparecen en el cuadro verde (marcados con un círculo rojo) señalar que, aunque se insista en que se trata de un proyecto del Concello (en su conjunto), lo cierto es que las áreas implicadas (Rehabilitación, Promoción Económica, Empleo, Comercio y Turismo, Medioambiente; y Cultura y Centros Socioculturales) son las concellarías que ostenta el Bloque Nacionalista Galego (BNG), por lo queda patente que la iniciativa surge como propuesta política del BNG. Este dato es

²⁴⁷ Programa Iniciativa Urbana “Santiago Norte” (2008), pp. 55-56.

significativo en relación a la existencia de un contexto competitivo en la ciudad. El hecho de que las Áreas implicadas sean del mismo “color” reduce los costes de coordinación, al tiempo que facilita un liderazgo fuerte del BNG, que es el socio minoritario de la coalición. En este sentido, obtener este proyecto ha resultado, sin duda, un tanto político para el partido.

A diferencia de lo observado en los otros dos procesos estudiados, en la gestión de este proceso sí podemos identificar elementos de gestión posburocrática o que coinciden con el concepto de gestión integrada hacia la sostenibilidad local (IMS), y que se reflejan en el siguiente cuadro:

Tabla 5.5. Ficha de análisis de gestión de los procesos

Filosofía del cambio	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámica de sistemas y pensamiento estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensamiento a largo plazo. • Existencia de dinámicas relacionales. • Necesidad de adaptación a los cambios.
Método de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Benchmarking</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en redes de ciudades para fomentar el intercambio de buenas prácticas a nivel europeo. • Establecimiento de indicadores de resultado y de impacto.
Dinámica relacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativa: <i>networking</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en el sistema de participación y coordinación (reglas de acceso a la información, de consenso y de cooperación intraorganizativa). • Participación en redes y énfasis en la participación ciudadana (creación de una comisión específica). • Definición de objetivos sobre la base de técnicas participativas.
Liderazgo		<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte liderazgo de partido (BNG).
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad y cooperación público-privada. • Planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • La estructura del proceso diseñada siguiendo una estructura lógica y flexible. • Oficina técnica: equipo coordinador. • Presupuesto concreto. • Sistema de información y de participación. • Establecimiento de indicadores de resultado y de impacto.
Producto	<ul style="list-style-type: none"> • Intangibles (valores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de valores (calidad de vida, desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades, solidaridad, etc). • Proyectos estratégicos de: igualdad, formación y conocimiento, accesibilidad y servicios, entorno, etc.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al sistema de información, se creó una página Web: <http://www.urbanasantiagonorte.org> en la fase de diseño, y se le dio mucha difusión en los medios. También se prevé un Plan de Comunicación (que deberá estar finalizado en un plazo máximo de cuatro meses desde la aprobación del programa operativo), que según establece el Programa Operativo FEDER de Galicia (previsto en el art. 2 del Reglamento (CE) nº 1828/2006), en su apartado 4.7: *“establecerá la información relativa a los objetivos y grupos de destinatarios, así como la estrategia y el contenido de las medidas de publicidad dirigidas a beneficiarios potenciales, a beneficiarios y al público en general, así como el sistema de seguimiento y evaluación.”* Este plan debe estar finalizado en un plazo máximo de cuatro meses desde la aprobación del programa operativo.

Asimismo, en el proyecto se incluye la celebración de jornadas con el objetivo de crear una red de cooperación de ciudades y de dar mayor difusión al proyecto. Igualmente está expresamente previsto en la memoria el intercambio de buenas prácticas: *“Tal y como recomiendan las Orientaciones, la propuesta reserva una pequeña partida para intercambio de experiencias y participación en reuniones y encuentros sobre el seguimiento del proyecto como sobre desarrollo urbano, tanto a nivel nacional como internacional.”*²⁴⁸

El “éxito” inicial de la USN se corresponde con la visibilidad que ha tenido en los medios locales. Si comparamos el número de artículos dedicados a este tema en la prensa local en 2008 con el número de artículos dedicados al PESC en los últimos cinco años, se observa el mayor impacto de la Iniciativa USN en la opinión pública.

El análisis de la fase de diseño de esta experiencia ha sido de gran utilidad para explorar las dinámicas que subyacen a la construcción del modelo de desarrollo compostelano, posibilitando el contraste de la evolución de los distintos procesos de desarrollo urbano, atendiendo a en qué medida se ajustan a los contenidos y el estilo de gestión promovido por la UE.

²⁴⁸ Programa Iniciativa Urbana “Santiago Norte” (2008), p. 56.

Tabla 5.6. Vaciado de prensa local sobre la USN

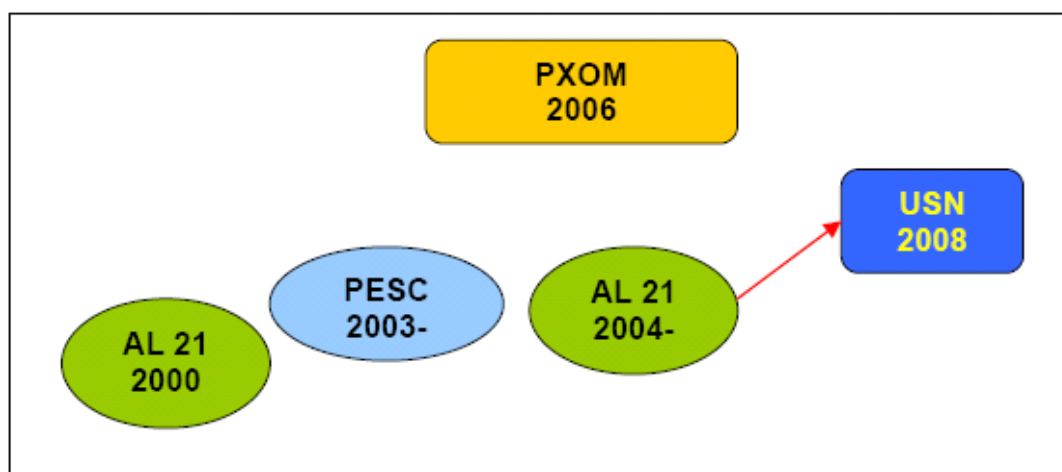
Año	Fecha	Medio	Tema	Titular
2008	01.02.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	La dinamización social cobra protagonismo en Urbana Santiago Norte
2008	22.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	La Plataforma polo Empleo apoya el Programa Europeo Santiago Norte Iniciativa Urbana
2008	16.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El programa Iniciativa Urbana propone transporte para Almaciga y un plan de comercio en San Pedro
2008	26.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El Urbana Santiago Norte se da a conocer a través de una web
2008	29.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El Concello aprueba el proyecto Urbana Santiago Norte, cifrado en quince millones de euros
2008	25.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Socorro García lleva a Madrid el proyecto Urbana Santiago
2008	29.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El Concello aprueba el proyecto Urbana Santiago Norte, cifrado en quince millones de euros
2008	02.02.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Conde Roa da un voto de confianza al gobierno local con el programa Urbana Santiago
2008	01.02.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	«El proceso de transformación tiene que seguir después de que finalicen las inversiones»
2008	24.01.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Urban Santiago impulsará un aula de interpretación del agua en A Almaciga
2008	02.02.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Conde Roa da un voto de confianza al gobierno local con el programa Urbana Santiago
2008	23.05.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	«Facemos exercicio de contención para limitar as discrepancias»
2008	11.06.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Galicia logra 32 millones de la UE para regenerar cuatro entornos urbanos
2008	12.06.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El Concello mantiene un plan de 15 millones pese a lograr solo 8 de la UE
2008	12.06.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Un programa comunitario para impulsar proyectos de desarrollo urbano sostenible
2008	13.06.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Santiago logra 8 millones de la UE para desarrollar el programa Urbana Norte
2008	14.06.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	Santiago plantea a las demás ciudades pedir fondos de la Xunta para el Urbana
2008	11.07.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El Concello creará una oficina específica para la gestión del Plan Urbana Santiago Norte
2008	05.11.08	LA VOZ DE GALICIA	Proyecto USN	El plan Urbana se dotará de una oficina en Concheiros y contratará a un coordinador

5.3 Conclusiones del caso:

Tomando como referencia el estudio de caso de Konstanz, tenemos que decir que en el caso de Santiago de Compostela nos hemos encontrado con ciertas dificultades para comprender, en su conjunto, el modelo de desarrollo de la ciudad, así como las relaciones existentes entre los distintos procesos de planificación del desarrollo urbano y, dentro de un mismo proceso, las relaciones entre los distintos agentes implicados.

Los procesos estudiados se recogen en la siguiente figura, en la que se refleja la falta de coordinación entre todos ellos (si bien sí existe cierta relación entre la AL 21 y la USN). Asimismo, el hecho de que el PXOM esté ubicado en la parte superior de la figura pone de manifiesto la preeminencia (probablemente por tradición) de este proceso de planificación frente a todos los demás.

Figura 5.2. Relación de procesos en Santiago de Compostela



Fuente: elaboración propia

Como en el caso alemán, el análisis de caso ha tratado de responder a las siguientes cuestiones:

1. La agenda política municipal, ¿contiene elementos comunes a la Agenda urbana europea?
2. ¿Es el desarrollo sostenible una preocupación clara en la agenda municipal? ¿Están relacionados los procesos estudiados con dicho concepto?
3. ¿Pueden identificarse elementos que lleven a hablar de gestión posburocrática o de gestión integrada de los procesos?

A la luz del caso, no puede afirmarse que la ciudad haya adoptado un concepto de desarrollo urbano integrado. Ello puede deberse al hecho de que Santiago cuenta con una consolidada tradición urbanística y un reconocido prestigio en materia de recuperación de su casco histórico, lo que podría explicar la adopción de un concepto de desarrollo sostenible más enfocado a la dimensión espacial de la ciudad (rehabilitación de la ciudad²⁴⁹), que a la dimensión relacional (vinculada a la planificación estratégica). De hecho, la gran mayoría de los premios obtenidos por la ciudad en el ámbito del desarrollo sostenible, se circunscriben al ámbito urbanístico y arquitectónico²⁵⁰.

Para ver hasta qué punto es aún novedoso el concepto de desarrollo sostenible en las agendas urbanas gallegas, es ilustrativa la siguiente noticia que aparecía en *La Voz de Galicia* el 31 de enero de 2006:

“Los dieciocho municipios gallegos y portugueses que conforman el Eixo Atlántico²⁵¹ firmaron ayer la llamada declaración de Aalborg, con el que asumen una política urbana de respeto del medio ambiente y el desarrollo

²⁴⁹ **Protección y rehabilitación de la ciudad histórica e integración con su entorno natural (Santiago de Compostela, España).** Fecha de referencia: 26-06-2002
Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2002, y catalogada como AWARD. <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp205.html>

²⁵⁰ http://www.santiagodecompostela.org/turismo/interior.php?txt=t_patrimonio&lg=gal

²⁵¹ Santiago de Compostela forma parte del Eixo Atlántico.
<http://www.lavozdeg Galicia.es/hemeroteca/2006/01/31/4475285.shtml>

sostenible, a través de la aplicación de políticas de fomento de las energías renovables.

Este compromiso, que lleva el nombre de la ciudad danesa en el que se elaboró en 1994, fue firmado ayer ante la ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, y el presidente de la Xunta, Emilio Pérez Touriño, así como el secretario de Estado de Desarrollo Regional de Portugal, Rei Nuno Valeiras.”

Que este contenido sea aún noticia en el 2006 es un indicador de que tanto el desarrollo sostenible, como los instrumentos ideados para su gestión, aún están poco interiorizados en las agendas gallegas (aunque hay excepciones). Siendo esto así, aún será más difícil encontrar referencias directas al concepto de desarrollo integrado, promovido por la Carta de Leipzig (2007); si bien es cierto, que este concepto se incluye en el texto de la memoria de la Iniciativa USN.

Tras el análisis de los procesos de desarrollo urbano de la ciudad, se observa que el desarrollo sostenible sigue formando más parte del discurso formal que real. Por este motivo, no es de extrañar que las metodologías asociadas a este concepto no hayan tenido éxito en el caso compostelano (nos referimos tanto a la AL 21 como el PESC²⁵²).

Recordemos que, en coherencia con estos objetivos, la política de desarrollo urbano de las ciudades europeas debería contemplar los siguientes ejes: a) Atractivo de la ciudad: *city-marketing*, b) Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial y c) Políticas de empleo e inclusión.

Tomando como referencia los contenidos en los que se descompone cada uno de estos ejes, se quiso aplicar la ficha de análisis (ver *Anexo metodológico*) a los proyectos (tal y como hicimos en Konstanz). Sin embargo, en el caso de Santiago de Compostela esta ficha es de poca utilidad, en la medida en que dos de los tres procesos aún no han entrado en la fase de implementación. Sin

²⁵² De hecho, las referencias expresas al concepto de “*desenvolvimento sustentável*” en los documentos técnicos del PESC son escasas y, en ningún momento, se hace referencia al concepto de “desarrollo urbano integrado” contenido en la Carta de Leipzig.

embargo, hay que decir que, formalmente, las líneas estratégicas descritas en el PESC se ajustan al contenido de estos tres ejes.

Por su parte, la Iniciativa USN se ajusta más a las directrices comunitarias desde un punto de vista sustantivo, en el sentido de incluir mayores referencias al desarrollo sostenible (y con un significado más afín al recogido en la Agenda urbana), y, sobre todo, metodológico. También hay que decir de ella que es el único proceso en el que se han podido identificar elementos verdaderamente posburocráticos. No por nada, se trata de un proyecto europeo, hecho que serviría para reforzar la hipótesis de que la UE promueve unos determinados contenidos en el ámbito de la política de desarrollo urbano, que giran en torno al concepto de desarrollo urbano integrado; y, en segundo lugar, que existe una serie de imposiciones mínimas y un discurso dominante en relación a las características de la gestión de procesos. No obstante, sigue fallando la coordinación con los demás instrumentos de planificación.

El segundo de los objetivos de la investigación era la identificación de elementos propios de la gestión estratégica de ciudades y, en este sentido, lo cierto es que la Iniciativa USN es el único proceso que ha tenido una evolución constante (ha culminado la fase de diseño en menos de un año), al tiempo que ha sido elaborado siguiendo una serie de pautas metodológicas y guardando una coherencia con los principios impulsados desde la Unión Europea. Este hecho resulta especialmente llamativo si lo comparamos con los cinco años de duración del proceso del PESC, o los ocho de la *Axenda 21 local*, invertidos en la fase de diseño.

El análisis de estos dos últimos procesos ha llevado a identificar varios problemas, que denotan, principalmente, la ausencia de una visión y de un concepto de desarrollo urbano coordinado entre todos los procesos de planificación de la ciudad. Se detectan varios problemas de carácter organizativo, especialmente: dificultades de acceso a la información y poca precisión de la misma; falta de organización interna (las fases del proceso no están claras y no existe un cronograma), así como una ausencia de indicadores de seguimiento y de resultados. Asimismo, se echa en falta un equipo técnico estable y multidisciplinar (con recursos suficientes), en el que hubiese una

importante implicación de los técnicos de la Administración local. Dicho órgano, debería haberse centrado en el diseño del proceso y en las labores de coordinación (entre las Áreas políticas y los demás procesos relacionados con el desarrollo urbano compostelano) y en la gestión de la participación de la comunidad de *stakeholders*. En nuestra opinión, ello ha contribuido a una situación de estancamiento de los procesos, reforzada por la falta de liderazgo real y de apoyo político, así como a un uso ineficiente de los recursos. Todo ello pone de manifiesto, en definitiva, la falta de una reflexión integrada acerca del modelo de desarrollo de la ciudad.

Desde un punto de vista organizativo, el proceso de elaboración de la Iniciativa USN puede ser valorado como exitoso, debido a la celeridad con la que se ha desarrollado la fase de diseño y por haber obtenido finalmente la concesión del proyecto; sin embargo, queda pendiente la evaluación de la implementación.

En este caso, como se ha dicho, se observan elementos propios de la metodología de la gestión estratégica. Desde el punto de vista del contenido, existe una referencia explícita, en la memoria del proyecto, a los principios de la Carta de Leipzig y al concepto de desarrollo urbano. Asimismo, se identifica una planificación temporal y presupuestaria, un sistema de indicadores y una especificación del mapa de actores, todos ellos elementos que ponen de manifiesto la existencia de un método que responde al enfoque de la gestión integrada hacia la sostenibilidad local. Asimismo, se prevé un Plan de Comunicación y la creación de un sistema de participación ciudadana, y se aprecia una cultura del *benchmarking*. No obstante, quizás el elemento más distintivo ha sido la existencia de un fuerte liderazgo.

Teniendo en cuenta esta información y la evolución de los procesos en el caso alemán, consideramos que las claves de análisis de los procesos de desarrollo urbano que tienen lugar en Santiago de Compostela, se sintetizan en las siguientes variables:

1. Falta de liderazgo y de implicación directa en la definición del concepto de desarrollo sostenible de la ciudad.

La idea de “desarrollo de la ciudad”, ciertamente constituye una expresión recurrente en la documentación revisada. La *línea estratégica 5* del PESC persigue “*aumentar a calidade de vida, mellorar a cohesión social, avanzar na sostibilidade e na calidade ambiental da cidade e do seu contorno*”, no obstante, no puede decirse que la ciudad haya construido su propio concepto de desarrollo sostenible ni tampoco un sistema de indicadores de medición del mismo.

En su lugar, más bien parece que en el imaginario político sigue dominando una concepción del desarrollo sostenible muy vinculada a la dimensión medioambiental/urbanística²⁵³. En este sentido, uno de los entrevistados señala lo siguiente: “*Trabállase sobre un modelo de cidade herdado, centrado en mimar o casco vello. O proceso construese de xeito moi vertical, se concibe o modelo sen ter en conta que se trata dun proceso de aprendizaxe*”. Esta afirmación queda avalada con la lectura de los objetivos específicos que desarrollan la *línea estratégica 5*, donde se observa (en negrita) el número de elementos que hacen referencia directa al ámbito urbanístico (2007: 132):

Obxectivo 1. *Facilitar o acceso á **vivenda**, na cidade, aos sectores da poboación con rendas baixas e medias, aos xóvenes e ás novas familias.*

Obxectivo 2. *Mellorar e adaptar ás novas necesidades as redes de servizos á poboación, con especial atención á poboación dependente, aos sectores desfavorecidos e á poboación inmigrante.*

²⁵³ Aunque la ciudad de Santiago de Compostela obtuvo en 2006 el Premio ISR, que otorga el Instituto para a Sostenibilidade de Recursos (ISR) a los municipios y entidades locales con mejores resultados en términos de sostenibilidad, entendida como compromiso con los cuatro pilares de la sostenibilidad: económico, social, ambiental e cultural; lo cierto es que las acciones sostenibles de la ciudad están fuertemente vinculadas al PXOU, a la recuperación del casco antiguo y al mantenimiento de los espacios libres.

Obxectivo 3. *Potenciar a **dinamización do espazo** civil urbano, co apoio ás iniciativas asociativas de carácter cidadán: sociais, culturais, deportivas, do voluntariado, e coa dinamización dos espazos públicos e dos lugares de encontro social.*

Obxectivo 4. *Acadar o saneamento integral do municipio e a depuración das augas residuais. Rexenerar o conxunto do sistema hidrográfico. Diminuír e mellorar a xestión dos residuos urbanos. Preservar o territorio e a paisaxe.*

Obxectivo 5. *Consolidar as boas prácticas urbanísticas. Acadar a rehabilitación integral da cidade histórica. Potenciar a mobilidade sostible. Incorporar as grandes zonas verdes ao uso da cidade central.*

En relación al liderazgo en el marco de los procesos de desarrollo urbano estudiados, no puede decirse que existan apoyos políticos claros. De hecho, este ha sido uno de los problemas más acusados por los entrevistados, en la medida que no se percibe que estos procesos sean prioritarios para el Concello. El liderazgo (real) del alcalde se ha concentrado, decididamente, en el PXOM. Como se ha dicho, la falta de liderazgo es especialmente grave si, tal y como ocurre en Compostela, se acusa una debilidad de los agentes sociales y económicos combinada con una tradición de extraordinaria presencia pública, que se traduce en una expectativa de que el municipio “tire” de forma decidida del resto de los agentes. La falta de liderazgo social y de iniciativa privada, exige, en este caso, un compromiso aún más firme del Concello.

2. Base participativa débil y esporádica.

Existen en Compostela determinadas instituciones que cuentan con una consolidada tradición y un gran poder, que hacen que el liderazgo público en los procesos de toma de decisiones de la ciudad sea extraordinariamente fuerte. En particular, la Iglesia, la Administración y el Gobierno autonómico, así

como la USC, debilitan al resto de asociaciones representantes de la sociedad civil en la ciudad.

En el diagnóstico del PESC se hace referencia a esta circunstancia: *“En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100.000 habitantes, con amplos espacios sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos.”*²⁵⁴

Coincidiendo con este diagnóstico, muchos entrevistados afirman que el tejido social de Compostela, efectivamente, no es proactivo y que tiene una visión muy fragmentada de las cosas. Asimismo, otro problema añadido es la falta de estabilidad y de coordinación de los movimientos sociales. Siempre participan los mismos (poca representatividad).

Esta situación debería forzar a que el Concello adoptase un compromiso dirigido a la articulación de una cultura participativa, empezando por establecer cauces estables y rigurosos de transmisión de la voluntad de los agentes económicos y sociales de la ciudad. La alusión a la poca participación (real) se acusa en todos los procesos, que sumada al hecho de que apenas se ha mantenido la participación, ha provocado una pérdida de interés en ellos.

Por ello, no sorprende que la *línea estratégica 6* del PESC persiga: *“reforzar as institucións interadministrativas da cidade, as iniciativas de goberno urbano supramunicipal, a modernización participativa do goberno local. Participar activamente nas redes de cidades”*. No obstante, al revisar los objetivos específicos derivados de la misma, llama la atención que en términos de participación se hable del reforzamiento del papel del Consorcio (que ya tiene una gran protagonismo en relación a la gestión turística de la ciudad), y no se

²⁵⁴ Diagnóstico del Plan Estratégico de Santiago de Compostela (2004, pp. 147 ss.)

trate de destacar el papel del *Consello Económico e Social*, que aparecería como el órgano natural de canalización de la participación de la ciudad y cuya efectividad, a la vista de los resultados, es cuestionable.

3. Carencias en la organización y en el desarrollo metodológico:

Esta es una de las variables más importantes, que contribuye a aclarar por qué no han terminado de consolidarse los procesos. Los entrevistados coinciden en que estos procesos requieren una estructura estable y un diseño adecuado. En este sentido, en relación al PESC, muchos echan la culpa al incumplimiento de los compromisos por parte del equipo técnico (UTE), al encargarse también de la elaboración del PXOM.

La falta de una oficina técnica estable que desarrolle la labor de coordinación y la gestión del proceso, ha influido en los retrasos en el calendario de actuaciones. Asimismo, otro de los problemas es que las personas que trabajan en estos procesos no tienen dedicación exclusiva.

Por último, como se vio en la descripción de los procesos, otro problema ha sido la dificultad para conocer tanto la identidad de los agentes que estaban implicados y la asignación de responsabilidades, así como la falta de recursos humanos, técnicos y económicos.

En este sentido, resulta paradójica la recomendación recogida en el propio documento de Objetivos y líneas estratégicas que señala (2007: 141): “*A execución plena do Plan Xeral de Modernización debe garantir: a orientación dos servizos cara ás necesidades dos cidadáns e das empresas; a mellora continuada na calidade dos servizos; a incorporación plena das tecnoloxías da información e da comunicación na xestión administrativa, no tratamento da información municipal e na relación entre os administrados e a administración; a mellora da accesibilidade evitando a dispersión de servizos interrelacionados; a mellora dos sistemas de xestión, do seu seguimento e avaliación.*”

Resulta particularmente relevante para a execución do Plan Estratéxico que a estrutura organizativa municipal integre unha visión compartida sobre os

obxectivos do Plan, a articulación entre liñas e obxectivos, a relevancia das accións sectoriais e as sinerxías que delas se esperan.

A modernización da administración debe acompañar un proceso de profundización da democracia local marcado pola participación cidadán. Unha participación que, desde o punto de vista do Plan Estratéxico, requírese activa e comprometida coa construción do proxecto de cidade.”

4. Existencia de un clima político competitivo.

“Logo das eleccións do 27 de maio de 2007, o PSdeG-PSOE e o BNG renovaron o seu goberno de coalición, como xa acontecera no período 2004-2007. O acordo fraguouse no Pacto de Goberno asinado polas dúas formacións o 19 de xuño de 2007. O acordo garante a gobernabilidade de Compostela no período 2007-2011 e baséase nos principios de unidade de xestión e solidariedade, autonomía e eficacia. Ademais, establécense ata 44 medidas de goberno, que recollen os compromisos programáticos de ámbalas formacións.”²⁵⁵

Para esta investigación resultan de especial relevancia las siguientes medidas:

Medida 5: *“Aplicar o Plan estratéxico de Compostela como eixo director da acción de goberno”.*

Medida 16: *“Implantar a Axenda 21 Local e aprobar no 2008 o Plan de acción ambiental [...]”.*

Medida 42: *“Favorecer a participación social no deseño e na aplicación das políticas municipais fortalecendo a rede asociativa e aumentando as cotas de corresponsabilidade da veciñanza na toma de decisións do Concello, nomeadamente na distribución dos recursos públicos”.*

Medida 43: *“Aplicar a Lei de grandes cidades no que toca á creación de órganos como a Comisión de Queixas e Suxestións, que velará polo cumprimento da legislación vixente en materia de dereitos civís, ou a territorialización. Crear os primeiros consellos territoriais de participación”.*

²⁵⁵ http://www.santiagodecompostela.org/casa_concello/interior.php?txt=cc_grupos&lg=gal

Sin embargo, a pesar de la voluntad expresada en este acuerdo, lo cierto es que sigue habiendo inconsistencia con la realidad. El PESC, la AL 21 y la articulación de sistemas estables de participación, continúan siendo un asunto pendiente.

Por otra parte, las entrevistas han proporcionado razones que refuerzan la existencia de una tradición competitiva entre partidos. La duración del ciclo político ha sido para muchos uno de los principales problemas, pues entra en contradicción con la propia naturaleza de los procesos de desarrollo urbano, al requerir una planificación a largo plazo y entornos cooperativos. Cuatro años son insuficientes cuando se está reflexionando acerca de un horizonte temporal de entre diez y veinte años. Por ello, se requieren firmes consensos en torno a los principios del desarrollo urbano, para que los procesos continúen, con independencia del color político. En este sentido, a continuación se reproduce parte de un artículo de prensa que hace referencia a este tema:

EL PLAN ESTRATÉGICO PLANTEA 150 MEDIDAS PARA POTENCIAR SANTIAGO.

La Voz de Galicia. 23/1/2008

El plan llegará a Raxoi con dos años de retraso, el doble del plazo previsto para su redacción, aunque Caramés achaca esa demora a los distintos procesos electorales que hubo en ese tiempo. Pese a ello, y a la escasa trascendencia pública que ha tenido en el último año, su director dice que sigue siendo un «documento vivo» en una ciudad que no solo ha de diversificar su base económica con la implantación de nuevas empresas, preferentemente de perfil tecnológico, y apostar por la investigación, sino que tiene «condicións óptimas e masa crítica» para atraer el interés de empresas del campo de la biomedicina y para favorecer el impulso de la industria cultural y audiovisual.

Pero esa masa crítica que sí se observa para captar posibles inversiones en el campo de la biomedicina se echa en falta en el colectivo empresarial para que Santiago haga oír su voz en determinadas esferas. Pese al número de empresas, Caramés dice que Santiago «é feble niso» y apuntó la necesidad de que el empresariado se implique en el desarrollo de este plan y pueda «facer un lobby» para defender los intereses de la ciudad. Sostiene que Compostela está en un contexto «moi competitivo», que no puede perder tiempo y que si bien «tiene una gran fachada», también «necesita ter detrás consistencia e amplitude» que la sustenten, e «o apoio empresarial é decisivo»²⁵⁶.

²⁵⁶ http://www.lavozdeg Galicia.es/santiago/2008/01/23/0003_6504065.htm

A medida que se han analizado los distintos procesos, se han ido poniendo de manifiesto elementos que llevan a afirmar la existencia de un clima de competencia en el seno de la coalición. Entre los entrevistados, hay quien afirma que el partido que tiene menos representantes, más que un compañero de coalición, es considerado un partido en minoría. Ello justificaría la búsqueda de “golpes de efecto” como el del BNG, con el éxito de la Iniciativa USN. En este sentido, las palabras de uno de los entrevistados son muy claras: “[...] *na medida en que tratándose dun goberno de coalición factores como a vontade política, o liderado, a promoción da participación social ou a xestión pode non ser homoxéneas en cada forza ou mesmo para cada proceso. Por exemplo: O partido socialista demostrou moita vontade política e interese na elaboración e aprobación do PXOM, pero moita menos na posta en marcha da axenda 21 local, no que o impulso e o liderado o exerceu a outra forza do goberno, o BNG.*”

Por último, también conviene tener en cuenta el contexto en el que se enmarca la política urbana en España, donde tradicionalmente ha prevalecido la dimensión física en materia de planificación urbana (planificación urbanística). Asimismo, la falta de un marco nacional de acción urbana (política urbana nacional), debido a que las competencias en materia de desarrollo urbano corresponden a las comunidades autónomas, ha fomentado la heterogeneidad que existe a este respecto. En definitiva, en un contexto de tradición competitiva entre los entes territoriales, difícilmente pueden consolidarse formas de planificación integradas y espacios de consenso.

5. Sistema de información y de comunicación desarticulado.

La falta de coordinación entre procesos y de comunicación entre los distintos agentes, constituyen otros de los problemas en los que coinciden todos los entrevistados. Ello genera duplicidades y malgasto de recursos.

Asimismo, durante la descripción de los procesos, ha quedado patente la dificultad existente para obtener información precisa acerca de los mismos.

La falta de dinámicas cooperativas y los problemas de coordinación hacen difícil hablar de un sistema de gobernanza urbana, tan invocado en los documentos políticos. Ante este escenario la pregunta que se plantea es la de si será posible que el modelo de desarrollo urbano de la ciudad se construya sin un entorno de gobernanza.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Resumen

Esta tesis analiza el reforzamiento de las ciudades como actores políticos en el sistema global (*urbanismo*), a partir de las tesis interpretativas (localismo, repolitización y posburocratización) del Informe: “En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local” (IGOP-UAB/1999), que son puestas en conexión con los esfuerzos por construir una Política Urbana Europea, en cuya conformación ha sido clave el concepto de desarrollo urbano (*Carta de Leipzig* 2007). Dicho concepto ha generado una estructura de oportunidad que legitima el protagonismo de las ciudades y sus demandas de autogobierno, así como la experimentación con nuevas formas de democracia y de gestión, especialmente, en el marco de los procesos de desarrollo urbano (planes estratégicos, Agenda local 21, city-marketing, etc.).

A partir de estas consideraciones, se plantea la hipótesis de que la consolidación de la Política Urbana Europea se traduce en una mayor convergencia de los modelos de desarrollo urbano de las ciudades europeas. Dicha convergencia se descompone en dos dimensiones de análisis: contenido de las políticas urbanas y tipo de gestión de los procesos de desarrollo urbano, poniendo especial hincapié en la segunda. Por ello, los procesos de desarrollo urbano de Santiago de Compostela y Konstanz constituyen la unidad de análisis, al tratarse de procesos locales, políticos y posburocráticos.

Como resultado del estudio de casos, se observa que, si bien a nivel formal se produce convergencia de los modelos en términos de programa (discurso e instrumentos de planificación); se presentan diferencias en el nivel de implementación, derivadas de variables domésticas que caracterizan ambos sistemas locales: a) liderazgo, b) formas participativas, c) sistema de información, d) organización y gestión del proceso y e) clima político.

Palabras clave: europeización, gobernanza urbana, gestión estratégica e integrada, desarrollo urbano integrado, Política Urbana Europea.

CONCLUSIONES

En la Introducción insistíamos en que ésta pretendía ser una tesis sobre el cambio. Por este motivo tomamos como punto de partida las tesis interpretativas (localismo, repolitización y posburocratización) recogidas en el Informe: En el umbral de los 20 años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local (IGOP/UAB 1999), que describían los cambios que se estaban produciendo en los gobiernos locales. A partir de estas tesis, iniciamos la exploración de un nuevo escenario en el que las ciudades ganaban cada vez más protagonismo.

Esta primera fuente dejó entrever una serie de factores globales e institucionales que favorecían el reforzamiento político de la dimensión urbana, al tiempo que, especialmente en la década de los noventa, se ponían en marcha toda una serie de transformaciones en los sistemas político-administrativos urbanos. Dichas transformaciones daban cabida a las reivindicaciones de mayor autorregulación a nivel local, la emergencia de formas alternativas de participación en el proceso de toma de decisiones y a la experimentación con nuevas formas de gestión de las políticas locales, bajo los principios de la gobernanza. Observamos que en este proceso, la Comisión Europea adquiría un gran protagonismo.

Durante esta fase exploratoria, concluimos que el espacio urbano legitimaba su protagonismo en el concepto de desarrollo sostenible, entorno al que la UE iba generando una estructura de oportunidad conducente a construir espacios de intermediación para dar visibilidad de las demandas locales y que resultaban idóneos para transferir innovaciones de gestión (especialmente en el ámbito de los procesos de desarrollo urbano). El concepto de desarrollo sostenible se transformó paulatinamente en “desarrollo urbano integrado” (Carta de Leipzig, 2007). La relación entre el “desarrollo sostenible” y la “política y gestión urbanas” abría, por tanto, un interesante campo para la investigación.

La progresiva consolidación, *de facto*, de una Política Urbana Europea cada vez más definida, alentaba la idea de realizar un estudio comparado. Este proceso, dada la ausencia de competencia de la UE en virtud de los Tratados Constitutivos, se ha ido produciendo en la práctica, tras casi dos décadas de puesta en práctica de programas urbanos. Dicha práctica ha contribuido a la consolidación de un acervo urbano -*Acquis Urbain*- sobre la base de dos ejes fundamentales: el desarrollo urbano integrado (Carta de Leipzig 2007), y un sistema de gestión urbana estratégica e integrada (p.e: *Integrated Management System*, 2008).

El concepto de desarrollo se convertía, por tanto, en la idea vertebradora de “lo urbano”, y su análisis se realizó a partir de la hipótesis de la convergencia²⁵⁷ (europeización urbana, Marshall 2004) de los modelos de desarrollo de las ciudades europeas, tanto en relación a los contenidos de las políticas como de los instrumentos de gestión de los procesos de desarrollo urbano. Lo cierto es que alguien podría apuntar que la inexistencia (hasta ahora) de una Política Urbana Europea propiamente dicha, hacía poco pertinente la aplicación del concepto de “europeización”, sin embargo, la existencia de otras experiencias de planificación europeas hacían pensar que, en la práctica, se estaba produciendo una transferencia y consolidación de valores, conceptos e instrumentos de gestión comunes. También podría objetarse que los procesos de desarrollo urbano analizados (Agenda Local 21, los planes estratégicos, etc), no son consecuencia directa de esta Política (responden a una preocupación mundial), puesto que ya existían antes de que se empezase a forjar la Agenda Urbana europea y no se derivan de programas financiados Fondos Estructurales Europeos (a excepción de la la Iniciativa USN, que actúa como “variable de control”). No obstante, en la medida en que ya existen estudios que exploran y evalúan el impacto de los programas europeos, esta investigación pretendía innovar explorando el grado de convergencia en otro

²⁵⁷ “The link between European policy content and domestic administrative implications indicates a basic tension. On the one hand, it is well documented that national administrative styles and structures reveal a considerable degree of divergence, which can mainly be traced to differing institutional contexts and developments at the national level. On the other hand, the increasing Europeanisation of domestic policy-making implies converging policy contents. Based on the insight that there is often a correlation between policy content and necessary administrative provisions, the question arises concerning whether policy convergence leads to administrative convergence.” (Knill 2001: 2).

tipo de procesos, que aunque desvinculados jurídicamente de la UE, mantenían una coherencia con los principios de gestión urbana que ésta estaba impulsando. Por tanto, este planteamiento implicaba una forma innovadora de abordar el tema de la europeización urbana y, al mismo tiempo, un desafío a la “madurez gerencial” de los sistemas urbanos estudiados, pues analiza procesos de desarrollo urbano que dependían fundamentalmente de la voluntad política y de las características de los sistemas urbanos en los que se desarrollaban.

Teniendo en cuenta lo anterior, se formularon las siguientes hipótesis de trabajo: la mayor consolidación de la Política Urbana Europea (entendida como mayor definición del contenido de las agendas y de la gestión de las políticas locales), lleva a una mayor convergencia de los **modelos** de desarrollo urbano de las ciudades europeas (H4). Por tanto, si la construcción de los modelos se operativiza a través del diseño y puesta en práctica de los procesos de desarrollo urbano, la mayor convergencia de los modelos de desarrollo, tendrá correlación con una mayor convergencia en la gestión de los **procesos** de desarrollo urbano que se ponen en marcha en las ciudades europeas (H5).

El planteamiento de esta última hipótesis nos llevó a seguir una estrategia de estudio de casos y a centrarnos en el análisis de la dimensión de proceso (gestión). Las ciudades de Santiago de Compostela y de Konstanz fueron los casos elegidos para explorar la hipótesis de la convergencia, pues ambas habían iniciado la reflexión en torno al desarrollo urbano en la misma época (finales de la década de los noventa), empleando el mismo tipo de procesos y un discurso coincidente. Todo ello parecía indicar que podría hablarse de convergencia en ambos casos. Sin embargo, un análisis más exhaustivo de la evolución de los procesos puso de manifiesto que existían divergencias.

En este sentido, el enfoque institucionalista-histórico (Knill 2001, Hamedinger 2008) resultó de gran utilidad como enfoque analítico, puesto que contemplaba la combinación de factores explicativos basados tanto en las instituciones (como estructuras), como en la agencia de actores, entendida como comportamiento estratégico de una constelación de actores en un contexto institucional dado. Asimismo, resultó útil para orientar la evaluación del diseño y

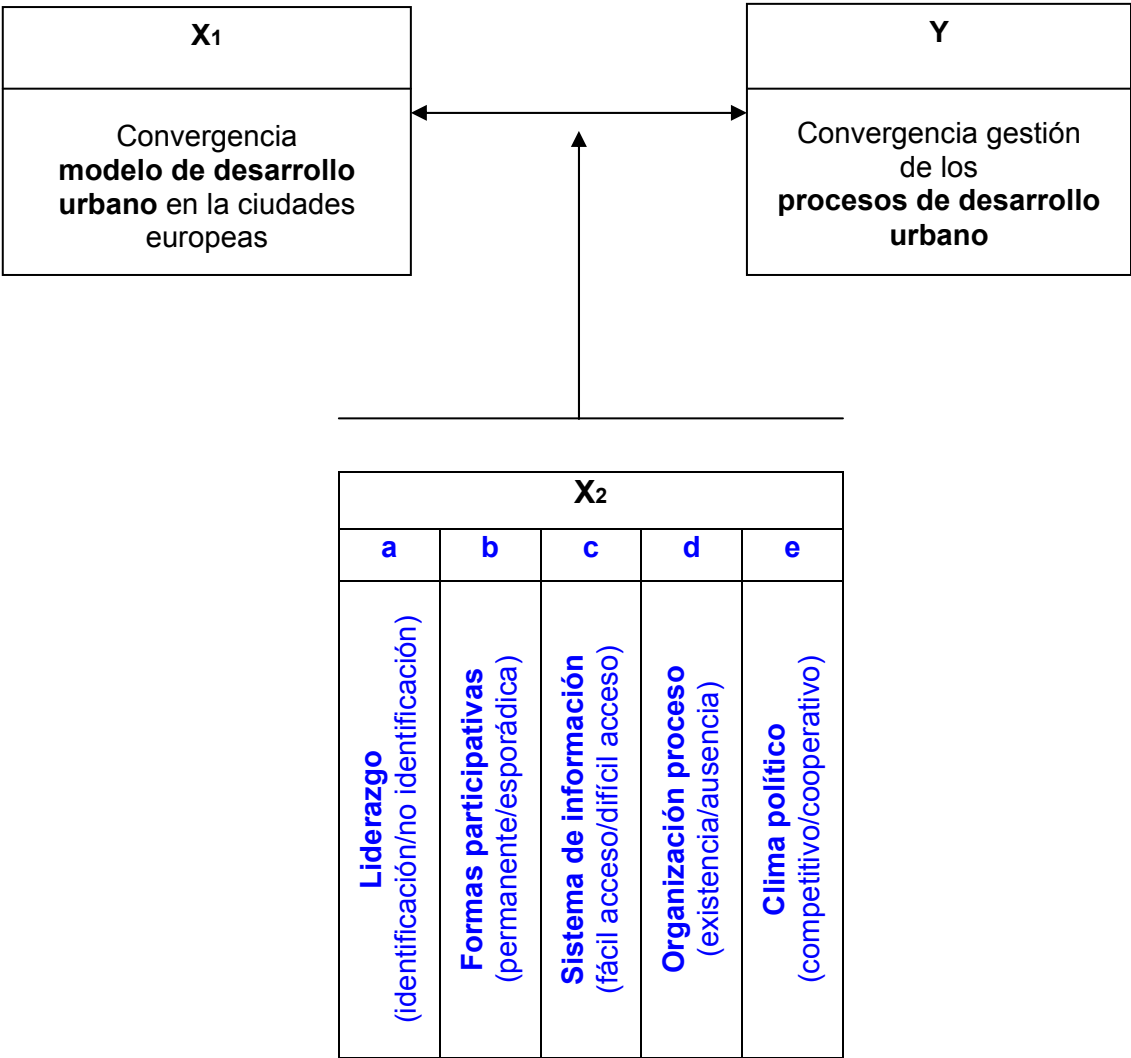
de la implementación de los procesos analizados, el concepto de “capacidad organizativa” (Van der Berg *et al.* 1997), definido como “la habilidad para comprometer a todos los agentes involucrados en el desarrollo económico de la ciudad, y con su colaboración generar nuevas ideas y llevar a cabo una política diseñada para responder a los cambios fundamentales, y para crear las condiciones de un desarrollo sostenible”. Dicha capacidad de organización se mide en función de las siguientes variables (Callejón Fornieles 1998: 36):

- ♦ Organización administrativa.
- ♦ *Networks* estratégicos.
- ♦ Liderazgo.
- ♦ Condiciones espacio-económicas.
- ♦ Visión y estrategia.
- ♦ Apoyo político.
- ♦ Apoyo social.
- ♦ Resultados y coherencia.

Desde un punto de vista metodológico, la estrategia de casos *Most-different* resultó ser la más adecuada para la confirmación de las hipótesis, puesto que se producía coincidencia en las variables X_1 e Y . La variable independiente (X_1) constituiría la variable institucional común a los casos (consolidación de la Política Urbana Europea), mientras que la variable dependiente (Y) refleja la convergencia de los modelos de desarrollo urbano, en razón de los contenidos y de los instrumentos de gestión de la política de desarrollo urbano (puesta en marcha de similares procesos de planificación: planificación estratégica, Agenda local 21, *city-marketing*, etc.). Sin embargo, lo cierto es que aparecen diferencias en variables específicas, distintas de X_1 e Y , que, como se ha señalado, introducen elementos de divergencia.

Considerando lo anterior, el análisis de los casos revela que las variables de contexto que introducen divergencias en términos de diseño e implementación de los procesos de desarrollo urbano en cada una de las ciudades, son: a) Liderazgo, b) Formas participativas, c) Sistema de información, d) Organización y gestión del proceso y e) Clima político, tal y como puede verse en la siguiente figura:

Hipótesis (H5) y variables de contexto relevantes



A la luz de los resultados, podrían plantearse futuros estudios con un diseño distinto, en el que los factores de divergencia identificados pudiesen convertirse en variables independientes. Sin embargo, en esta investigación nuestro propósito era realizar un ejercicio exploratorio a partir de las hipótesis planteadas, tratando de identificar contenidos coincidentes con los impulsados por la Política Urbana Europea y elementos propios de la gestión estratégica de ciudades en las ciudades analizadas. Por ello, en coherencia con este diseño,

los resultados han sido interpretados distinguiendo dos niveles de convergencia o de adaptación: un nivel formal (de programas) y un nivel real (de implementación).

En este sentido, adelantamos que si bien a nivel formal se produce una convergencia del programa (adopción de un discurso urbano europeo (Dukes 2008), se presentan diferencias en el nivel de implementación de los procesos de desarrollo urbano (diseño e implementación), derivadas de variables (*path-dependence*) que tienen que ver con el contexto institucional el que desarrollan los procesos, con la cultura política y con el perfil o voluntad política de los actores participantes en los mismos. Las observaciones correspondientes a cada una de estas variables serán desarrolladas a continuación:

a) Liderazgo:

En el caso alemán, se observa que tanto la Administración local como el alcalde tienen una implicación directa en la definición del concepto de desarrollo sostenible de la ciudad. No obstante, hay que considerar que la posición “fuerte” del alcalde del sur de Alemania fomenta este liderazgo. Esta posición está condicionada por tres variables: su personalidad, la cultura política y el marco institucional (Stock, 2000: 6).

En Konstanz, esta situación es favorecida por el marco institucional y la cultura política de la región, que se enmarca en el “modelo meridional”²⁵⁸, en el que el

²⁵⁸ En Alemania existen cuatro modelos de sistemas administrativos locales (Parrado 2002). El modelo meridional (*Süddeutsche Ratsverfassung*), existe en Baden-Württemberg (1952) y Baviera (zonas de ocupación americana tras la 2ª GM), aunque el resto de Alemania está convergiendo hacia este sistema. Se trata de un sistema de corte presidencialista, en el que destaca la **elección directa del alcalde** (listas abiertas). Asimismo, el sistema electoral, se caracteriza por los siguientes elementos: **Kumulieren** (el votante tiene 3 votos para la conformación del consejo local; que puede acumular en el mismo candidato) y **Panaschieren** (puede votar por candidatos de listas distintas). Por último, existe la posibilidad de realizar consultas ciudadanas/referéndum (**Bürgerentscheid/Bürgerbegehren**), que constituyen mecanismos de democracia directa. Por último, la duración del mandato del alcalde es de 8 años, a diferencia del de los miembros del consejo municipal (5 años).

A principios de la década de los noventa, en el contexto de la Reunificación alemana, se puso en marcha una reforma dirigida a estimular la participación y el compromiso de los ciudadanos para aumentar, de esta manera, la calidad de la política local. Por este motivo, los nuevos 5

alcalde es elegido directamente por los ciudadanos (listas abiertas), ostentando una mayor legitimidad²⁵⁹. Asimismo, en el Sur, los ciudadanos quieren que su alcalde sea independiente de su partido²⁶⁰, lo que facilita su visibilidad y protagonismo. Además, que su mandato tenga una duración de 8 años (frente a los 5 años que dura el mandato de los demás representantes municipales), favorece la continuidad de este tipo de procesos (los procesos de desarrollo son concebidos generalmente para un horizonte de diez a veinte años). Si un alcalde lidera de forma efectiva un proceso, que la duración de su cargo sea de ocho años posibilita que dicho proceso no se paralice como consecuencia de los ciclos políticos.

En el caso de Compostela, la duración del ciclo político ha sido señalada como un factor determinante de la situación de estancamiento de los procesos de desarrollo urbano. Sin embargo, hay que señalar que este problema no es endémico de Santiago, sino que le ocurre también a otros planes estratégicos que se han puesto en marcha en nuestro país. Sin embargo, esta situación se agrava si se produce una falta de liderazgo del alcalde en relación al PESC, que en este caso, no ha sido prioritario para el Concello. El liderazgo (real) del alcalde se ha concentrado, más bien, en el *Plan Xeral de Ordenación Municipal*, hecho que no sorprende, dada la fuerte tradición urbanística de la ciudad, que lleva a que domine una concepción del desarrollo urbano muy vinculada aún a la dimensión espacial²⁶¹. Asimismo, esta falta de liderazgo es

Länder se orientaron hacia el modelo meridional, incorporando la elección directa del alcalde y los referenda locales.

²⁵⁹ En este sentido, la entrevista realizada a Horst Eickmeyer (FWG), alcalde de Konstanz durante 16 años (1980-1996), confirma la importancia de mantenerse independiente del partido político. Para él, esta característica, sumada al hecho de ser elegido directamente por los ciudadanos, le otorgaba una gran legitimación (lo que claramente le producía una gran satisfacción). Al mismo tiempo, estaba convencido de que “*cuanto más poder tienen los partidos, más débil es la Administración.*”, comentario que tiene especial relevancia al descubrir que, por lo general, el alcalde meridional se considera un “hombre de Administración”.

²⁶⁰ Existe una fuerte tradición de independencia de los alcaldes respecto del partido político, de manera que la mitad de los alcaldes en Baden-Württemberg no pertenecen a ningún partido: “*Der Bürgermeister hat möglichst parteidistanziert zu sein. Das führt dazu, dass die Hälfte aller Bürgermeister in Baden-Württemberg parteilos ist.*” (Wehling 1998: 78).

²⁶¹ Aunque la ciudad de Santiago de Compostela obtuvo en 2006 el Premio ISR, que otorga el Instituto para la Sostenibilidad de Recursos (ISR) a los municipios y entidades locales con mejores resultados en términos de sostenibilidad, entendida como compromiso con los cuatro

especialmente grave si además, tal y como ocurre en Compostela, se ha diagnosticado una debilidad de los agentes sociales y económicos, que se combina con una extraordinaria presencia pública, de manera que existe una expectativa de los ciudadanos y demás agentes del sistema local, de que el municipio tenga una labor proactiva en estos procesos.

b) Formas participativas:

La cuestión de la participación cobra especial significado en el marco de los procesos de desarrollo urbano, en la medida que se definen como procesos políticos (no obligan jurídicamente y dependen, por tanto, de la voluntad política) y cooperativos (especial relevancia de la participación de la comunidad de *stakeholders* del sistema local). Prueba de ello es que en el caso de la planificación estratégica, *“la decisión principal para elaborar un plan estratégico fue la de buscar una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local”* (Pascual Esteve 2001: 7).

En este sentido, los casos, una vez más, contrastan. Por un lado, tenemos una ciudad inserta en un contexto con una consolidada tradición participativa, y otra, caracterizada por la debilidad de su tejido social.

El *Land* de Baden-Württemberg ha sido pionero en Alemania, junto con Baviera, en el desarrollo de formas de democracia local, introduciendo ya, en los años cincuenta, la elección directa del alcalde y la posibilidad de celebrar referendos locales. Como se ha dicho, estos dos instrumentos han sido progresivamente adoptados en la mayoría de los *Länder* alemanes, especialmente, tras la Reunificación. La localización de la ciudad de Konstanz

pilares de la sostenibilidad: económico, social, ambiental e cultural; lo cierto es que las acciones sostenibles de la ciudad están fuertemente vinculadas al PXOU, a la recuperación del casco antiguo y al mantenimiento de los espacios libres.

En este sentido, uno de los entrevistados afirma lo siguiente: *“Trabállase sobre un modelo de cidade herdado (Xerardo Estévez), centrado en mimar o casco vello. O proceso construese de xeito moi vertical, se concibe o modelo sen ter en conta que se trata dun proceso de aprendizaxe”*.

en este entorno ha ayudado a que, sin duda, estos factores influyan en sus dinámicas urbanas, construidas sobre una sólida cultura participativa.

En el análisis de los procesos de desarrollo urbano de Konstanz se ha observado una complementariedad y continuidad de los canales participativos, en los que se han implicado distintos agentes. Los participantes han adquirido un compromiso²⁶² para cumplir los objetivos de los proyectos estratégicos en los que están implicados; mientras que en el caso compostelano, la falta de continuidad ha sido otro de los problemas observados en el desarrollo de los procesos, motivando la pérdida de interés en los mismos.

El “compromiso con la comunidad” es de especial significado en la cultura política alemana y se manifiesta en la propia vocación de servicio a la comunidad de los representantes municipales, pues una característica de todos los sistemas locales alemanes es el carácter honorífico de los representantes políticos locales²⁶³.

Por lo que respecta a Compostela, se observa que el protagonismo de la Iglesia, la Administración/gobierno autonómico y la Universidad de Santiago de Compostela, debilita al resto de asociaciones representantes de la sociedad civil²⁶⁴. Coincidiendo con esta afirmación, muchos entrevistados señalan que el

²⁶² En relación a la cultura política de la ciudad, uno de los entrevistados afirma que el compromiso ciudadano en Konstanz es muy elevado, lo mismo que en la región. Las Iglesias y las asociaciones deportivas juegan un gran papel, al constituir elementos de integración. Asimismo, destaca la importancia de la confianza, pues aunque la iniciativa del proceso fuese de la ciudad (lo que le dio un gran impulso que sirvió para que la gente se conociera y para tomar conciencia de que todos trabajaban en lo mismo), afirma que el trabajo en red sólo funciona en la medida en que hay una base personal pues, para trabajar juntos, se debe conocer a la gente. Considera que los procesos de desarrollo urbano son una prioridad en la agenda local, aunque son muy discutidos.

²⁶³ “*El que estos cargos sean honoríficos (característica también confirmada por el Tribunal Constitucional) contraviene a la profesionalización de las representaciones populares locales y ayuda a que los representantes no se alejen de los ciudadanos.*” (Von Arnim 2004).

²⁶⁴ “*En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100.000 habitantes, con amplos espacios sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos.*” Diagnóstico del Plan Estratégico de Santiago de Compostela (2004), pp. 147 ss.

tejido social de Compostela, efectivamente, no es proactivo, está descoordinado y tiene una visión muy fragmentada de las cosas. Esta situación dificulta la puesta en marcha de las dinámicas cooperativas que exigen la construcción y gestión de los procesos de desarrollo urbano. Por este motivo, el Concello debería ser más contundente en el establecimiento cauces estables y rigurosos de transmisión de la voluntad de los agentes económicos y sociales de la ciudad.

c) Sistema de información:

En coherencia con lo anterior, un buen sistema de participación corre paralelo a un buen sistema de información y de comunicación, siendo ambos vitales para el correcto desarrollo de los procesos urbanos.

En el caso de Konstanz, prácticamente todo el material estadístico y documental con el que se ha trabajado, se ha obtenido de la página *Web* de la ciudad, donde está disponible para su consulta pública y es constantemente actualizado. La transparencia y el fácil acceso a los datos y a la documentación han sido una característica que ha facilitado la investigación y constituyen, sin duda, un indicador de la existencia de una voluntad de informar y de implicar a la ciudadanía en la construcción del modelo de ciudad. Este hecho representa un sano ejercicio de eficiencia democrática, en el sentido de que, una vez institucionalizadas las formas de participación, ésta será más efectiva si los ciudadanos están informados.

Como sabemos, las vías de participación son los procesos SMK y AL 21, en los que se refuerza la responsabilidad y participación individual para llevar a cabo las distintas tareas municipales. También existe un protocolo de participación, consistente en unas reglas que fijan las condiciones de entrada en los grupos y la forma en que las propuestas son evaluadas por el grupo director, que decide si aprueba un proyecto o no. Asimismo, se establece un marco ético para la participación: el trabajo entre los grupos de la agenda y la Administración debe ser constructivo y tendente al consenso.

En el caso de Santiago, la obtención de información ha sido uno de los mayores problemas. Por ello, en el estudio del caso se ha hecho especial hincapié en la descripción de los “itinerarios” seguidos para obtener información relativa a cada proceso y en los problemas surgidos a este respecto. La falta de coordinación entre los procesos y la falta de comunicación entre los distintos agentes, son problemas en los que coinciden todos los entrevistados. Ello genera duplicidades y malgasto de recursos.

d) Organización y gestión del proceso:

En el caso alemán, destacamos la organización del proceso desde un punto de vista técnico y metodológico (cronogramas, establecimiento del presupuesto, equipo técnico, indicadores y cauces de participación estables, fácil acceso a la información, etc.), dando muestras de aprendizaje organizativo (reforma de la estructura interna del proceso en 2002). Asimismo, existe una coherencia entre los procesos y una clara definición de las tareas (se sabe quién hace qué). No obstante, algunos de los entrevistados son críticos, señalando entre los principales problemas el retraso en la implementación de los resultados.

En el caso compostelano, existe un acuerdo de los entrevistados en torno a la idea de que estos procesos requieren una estructura estable y un diseño adecuado. Sin embargo, lo cierto es que ha sido muy complicado identificar las responsabilidades y establecer un mapa de actores implicados en el desarrollo urbano de la ciudad. La falta de información y la inconsistencia interna del modelo de desarrollo de la ciudad, es reflejo de la ausencia de una estructura organizativa transversal que ejerza la función de coordinación y de seguimiento de los procesos que tienen lugar en ella, con el objetivo de optimizar los recursos y de lograr los objetivos. Además, la importancia del diseño técnico es, si cabe, más necesaria en un contexto donde es complicado generar dinámicas cooperativas.

e) Clima político y tradición institucional:

La existencia de un clima de consenso permite elevar la calidad de vida de la ciudad, en la medida en que garantiza de forma duradera, e

independientemente de los ciclos políticos, la concepción de futuro de la misma. La cooperación y el trabajo conjunto de todos los actores es clave para el éxito de los procesos. En este sentido, el consenso debe darse en los tres niveles: en el nivel normativo, esto es, a la hora de elaborar las directrices políticas y el modelo de ciudad; en el nivel estratégico: en la descripción de los objetivos y, por último, en el nivel operativo, a la hora de acordar las medidas necesarias para implementar las decisiones acordadas en los dos niveles anteriores.

Es especialmente ilustrativo el hecho de que, a pesar de que ambas ciudades tengan un gobierno de coalición, el resultado del análisis de los casos se resume en la siguiente frase: consenso *versus* competición.

En el caso de Konstanz, que cuenta con un panorama político muy fragmentado (recordemos que son siete las formaciones con representación política), existe un clima político de consenso que, combinado con una sólida tradición cooperativa, facilita el avance de los procesos de desarrollo de la ciudad. Para entender este contexto, hay que acudir al proceso de construcción del Estado alemán, en el que tradicionalmente el bien público es un valor superior a los intereses particulares.

La fuerte tradición cooperativa se remonta, como se ha dicho, a este proceso de construcción, que se caracteriza por: a) dominante posición del Estado (Estado de Derecho), b) federalismo y c) corporatismo: *“The ideological conception of a “state of authority” viewing the state as superior to society is mediated by several aspects strongly rooted in the historical development of German statehood, namely the rule of law, federalism and corporatism.”* (Knill 2001: 62). Asimismo, en lo que respecta a la relación entre la Administración y los actores sociales, ésta también se ha basado tradicionalmente en el consenso. En este mismo sentido, T. Dukes (2008) señala los factores característicos del sistema institucional alemán que tienen un impacto en el desarrollo de los programas urbanos: a) el tradicional peso político de los gobiernos locales, b) el federalismo cooperativo, c) la tradición de aseguramiento del Estado de bienestar local, y d) la tradición de su política urbana nacional.

Por otra parte, en los ayuntamientos alemanes existen mayorías y minorías “estructurales”, de ahí que el legislador haya querido que todas las fracciones con representación tengan que ser tenidas en cuenta (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, donde prima la regla de la mayoría). Por razones de proximidad, a nivel local se fomenta un estilo de política concordante –*Konkordanzdemokratie*- (Wehling 2003).

El juego entre estos elementos ha llevado a que, históricamente²⁶⁵, la negociación y el compromiso constituyan una característica del sistema político-administrativo alemán. Recordemos que la conformación política de Konstanz responde a un gobierno de coalición, con una representación política en el Pleno muy heterogénea. No obstante, como se ha señalado, esta heterogeneidad no supone ningún problema para llevar adelante el proceso de construcción del modelo futuro de la ciudad. Además, lo dicho hasta ahora debe ser complementado con el hecho de que esta tradición cooperativa es especialmente fuerte en Baden-Württemberg, por ser el único *Land* en el que los partidos no tienen el monopolio de la designación del candidato y donde existe una tradición de despartidización – *Ent-Partei-Politisierung*- en la política local²⁶⁶.

En Compostela, sin embargo, existe un clima de competición política (al igual que en el resto del territorio español), en el que es difícil lograr consensos. Lo cierto es que, a pesar de la voluntad expresada en el Acuerdo de gobierno de la coalición PSOE-BNG, sigue habiendo inconsistencia entre los niveles de discurso y realidad. Las entrevistas dejan entrever la existencia de una tradición competitiva entre los partidos y hay quien afirma que el partido que tiene menos representantes, más que un compañero de coalición, es considerado un partido en minoría. Ello justificaría la búsqueda de “golpes de efecto” como el del BNG, con el éxito de la Iniciativa Urbana Santiago Norte. En

²⁶⁵ “The necessity to compromise can be traced to the fact that in Germany the formation of bureaucratic states at the subnational level emerged before the nation-state.” (Knill 2003: 63).

²⁶⁶ “Diese Regelungen sollen -und werden vermutlich auch- zu einer „Ent-Partei- Politisierung von Kommunalpolitik führen, entsprechend den Vorbild und den Erfahrungen der Länder, die bisher die Süddeutsche Ratsverfahren praktizieren. **Die Regelungen in diesen Ländern kann man als eher auf Konkordanz, auf Kooperation angelegt betrachten als auf Konkurrenz und Konflikt.**“ (Kost/Wehling 2003: 312)

este sentido, las palabras de uno de los entrevistados son muy claras: “[...] *na medida en que tratándose dun goberno de coalición factores como a vontade política, o liderado, a promoción da participación social ou a xestión pode non ser homoxéneas en cada forza ou mesmo para cada proceso. Por exemplo: O partido socialista demostrou moita vontade política e interese na elaboración e aprobación do PXOM, pero moita menos na posta en marcha da axenda 21 local, no que o impulso e o liderado o exerceu a outra forza do goberno, o BNG.*”

Teniendo en cuenta estas características, a medida que se han ido analizando los distintos procesos se han ido poniendo de manifiesto elementos que llevan a afirmar la existencia de un clima de competencia en el seno de la coalición.

Consideraciones finales:

Fernández Güell (1997), diez años después de la elaboración del primer plan estratégico de Barcelona, reunía una serie de impresiones que ponían de manifiesto algunas carencias en la gestión de este tipo de procesos. En su opinión, los principales problemas se concretaban en la falta de voluntad política para poner en marcha las estrategias, la falta de continuidad en el desarrollo de los planes, la puesta de demasiado énfasis en el factor “competitividad económica” y la poca exploración del concepto de desarrollo sostenible, así como en las dificultades para poner en práctica una cultura de gestión cooperativa y una falta de aproximación sistémica al desarrollo urbano.

Transcurridos más de 10 años desde esta reflexión, y tras casi dos décadas de implementación de programas europeos, resulta interesante rescatar estas impresiones y valorar en qué medida el panorama de la gestión ha cambiado desde entonces, especialmente, desde la luz que puede arrojar el análisis comparado.

Como se señaló al principio, a nivel de discurso se confirma la hipótesis de que efectivamente existe una tendencia a la europeización en el campo del desarrollo urbano que, además, se presenta como un ámbito especialmente idóneo para la penetración y puesta en práctica de innovaciones que afectan a los sistemas político-administrativos locales. No obstante, no se confirma esta hipótesis en el nivel de implementación de los procesos, pues en él afloran las diferencias domésticas que caracterizan los sistemas urbanos estudiados, y que hacen que el diseño y la evolución de los mismos procesos difiera en una y otra ciudad.

Estas diferencias domésticas han sido reducidas a una serie de variables de contexto, que han ayudado a entender mejor el estado actual de los procesos de desarrollo urbano en ambas ciudades. Por lo que respecta al caso de Konstanz, podemos identificar la construcción de un modelo, que aún no exento de críticas internas, responde de forma más adecuada a las exigencias

del concepto de desarrollo urbano integrado promovido por la UE. Muestras de esta armonización, entendida en términos de contenido y de gestión de los procesos, son: por una parte, la identificación de un concepto *ad hoc* del desarrollo sostenible (hecho a medida de la ciudad); y, por otra, la existencia de elementos posburocráticos en los procesos de desarrollo, propios de la gestión estratégica urbana. Este resultado es coherente con el hecho de que Alemania es de los pocos países europeos en los que existe una tradición de política urbana nacional, de manera que muchos programas de regeneración o desarrollo urbano, ya se implementaban en Alemania antes de la irrupción de los programas europeos. Por tanto, desde un punto de vista metodológico, contaban con un “saber hacer” que situaba su gestión urbana en línea con las recomendaciones que hace la Comisión Europea.

Por lo que respecta al caso de Santiago de Compostela, no podemos identificar la existencia de un concepto de desarrollo bien definido, ni una concepción integrada de la visión de futuro de la ciudad, como consecuencia la actividad planificadora. Esta circunstancia se debe a que en la ciudad (al igual que en el resto de España) existe una tradición urbanística muy arraigada y que goza de gran reconocimiento internacional. Teniendo en cuenta este presupuesto, no es de extrañar que por actividad planificadora, más que planificación estratégica, se entienda planificación urbanística. De esta manera, se explicaría por qué ha gozado de preeminencia del proceso de aprobación del *Plan Xeral de Ordenación Municipal*.

Asimismo, tampoco podemos hablar de que exista un auténtico sistema de gobernanza (configuración relacional del sistema de toma decisiones y gestión relacional de los procesos), pues existen evidencias que apuntan a las dificultades para construir los contextos cooperativos que requieren estos procesos. Esta afirmación coincide con la idea de que en un contexto de gobernanza, que exige el establecimiento de espacios de negociación, se requiere más gestión que administración.

Fortalezas-Debilidades de ambos tipos de planificación.

MODELOS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
COMPOSTELA Planificación territorial (sectorial/jurídica)	<ul style="list-style-type: none"> - Excelencia urbanística. - Recuperación del patrimonio arquitectónico e histórico-artístico. - Sostenibilidad ecológica. - Orientación al turismo y la cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descoordinación y disenso. - Ineficiencia organizativa y en el empleo de recursos. - Falta de comunicación y participación. - Estancamiento procesos distintos del PXOU.
KONSTANZ Planificación urbana (integral/política)	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo sostenible integrado. - Coordinación procesos. - Metodología. - Participación. - Consenso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recorte de los recursos económicos. - Costes de los procesos participativos. - Dilación en la implementación de los resultados.

No obstante, el caso de la Iniciativa USN puede ser considerado, aparentemente, como exitoso en términos de gestión del proceso. La existencia de un fuerte liderazgo del socio minoritario de la coalición (BNG), fortalecido por la colaboración de agentes afines al partido, ha contribuido a este resultado. A ello se suma la obligación de seguir una metodología (enfoque de la gestión de proyectos) muy concreta para participar en el concurso de proyectos de la Iniciativa Urbana, así como la de tener un plazo definido para la presentación del proyecto. Asimismo, la “obediencia” a las directrices metodológicas lleva necesariamente al alineamiento del proyecto con el discurso comunitario y a la incorporación de determinados elementos en el diseño del proceso. Entre estos elementos destaca: el establecimiento de un sistema de indicadores, un plan de Comunicación y sistema de participación ciudadana, la especificación del mapa de actores y la constitución de una oficina y de un equipo técnico.

Independientemente de este proceso, lo cierto es que, como se ha señalado, la falta de dinámicas cooperativas y los problemas de coordinación hacen difícil hablar de un auténtico impacto de la gestión estratégica e integrada en el sistema urbano compostelano. Esta afirmación es especialmente importante si asumimos que *“el resultado de las políticas públicas depende de las interacciones que se produzcan entre los agentes del territorio, los cambios que se produzcan en las relaciones entre ellos y, en especial, la intensidad y la calidad de las redes de colaboración públicas y privadas son en sí mismas un factor de transformación urbana, porque la ciudad es una organización territorial de relaciones sociales.”* (Pascual Esteve 2001: 17). De ser esto así, nos encontraríamos ante un escenario que no facilita esta transformación.

En definitiva, si los principales factores de éxito de un plan estratégico se concretan en: a) identificación de los actores estratégicos del territorio y garantía de vías de participación de los mismos en el proceso, b) existencia de un compromiso político clara por parte de la institución promotora, c) establecimiento de objetivos y criterios realistas, d) asegurar una “mínima estructura institucional independiente del Ayuntamiento, que garantice el trabajo técnico y e) incorporación de una estrategia de comunicación (Pascual Esteve 2001: 19); y si consideramos que éstos pueden ser extrapolados a la generalidad de los procesos de desarrollo urbano, la comparación de ambas ciudades lleva al lector a extraer sus propias conclusiones.

Recapitulando, por lo que respecta a la confirmación (o no) de las hipótesis, las conclusiones a las que esta investigación ha llegado, tras el análisis de los casos, son las siguientes:

H1: El reforzamiento de la dimensión urbana constituye una tendencia europea, especialmente a partir de la década de los 90, como consecuencia de factores institucionales y contextuales.

Esta hipótesis es confirmada, en la medida en que se constata que, en la década de los noventa, las ciudades adquieren un especial protagonismo como

“espacios estratégicos de nueva centralidad territorial” –*urbanismo*²⁶⁷-, como consecuencia de las dinámicas del contexto global y de una serie de factores institucionales promovidos por la UE. Las dinámicas hacen referencia a: la globalización (económica, social, cultural y política), que obliga a gestionar el desarrollo y la diversidad desde lo local y que dota de especial significado económico a las ciudades como entornos de innovación. También se refleja en el cambio de valores (importancia de la calidad de vida, de la inclusión, etc.) y en el rescate del concepto de “virtud cívica”, así como a los fenómenos demográficos, ya que Europa es el continente más urbanizado del mundo.

Por su parte, los factores institucionales que desde la Unión Europea hacen volver la vista a lo local, se derivan de la asunción del principio de subsidiariedad, la consolidación del concepto de “desarrollo urbano integrado”, la existencia de programas financieros específicos para las ciudades y el establecimiento del paradigma de la gobernanza, que destaca la caracterización de las ciudades como sistemas de relaciones.

H2: La consolidación del issue “desarrollo sostenible” en la agenda de la UE, ha contribuido a este proceso, facilitando la construcción de la “Política Urbana Europea”, que promueve una nueva forma de gobierno (gobernanza urbana) y una nueva forma de gestión (gestión estratégica e integrada).

Esta hipótesis es confirmada, en la medida que las ciudades de toda Europa se enfrentan al problema común del desarrollo urbano sostenible y se plantea, por ello, la necesidad de establecer una estrategia de sostenibilidad común para hacer frente a los retos de las ciudades, generando una estructura de oportunidad que ha reforzado su dimensión política. De esta manera se ha convertido en una variable de convergencia de los sistemas político-administrativos locales en la UE, en la medida en que proporciona un horizonte normativo y técnico común hacia el que orientar esos procesos. En definitiva, se observa una dinámica convergente en la elaboración de una “Agenda

²⁶⁷ Se ha pretendido resaltar la centralidad de lo urbano como un espacio político cualificado dentro de este “nuevo localismo”. Esta centralidad de lo urbano es lo que hemos denominado como “urbanismo”, como fenómeno particular dentro de la corriente localista.

urbana europea”, una dinámica de “devolución” de responsabilidades e ideas a los niveles locales para orientar el contenido de las políticas y su gestión.

H3: Se produce una convergencia a nivel europeo en torno al contenido y al tipo de gestión de las políticas urbanas (procesos de desarrollo urbano), sobre la base del concepto de “desarrollo urbano integrado” (Agenda Urbana Europea).

De esta hipótesis se desprende que, para realizar el análisis de la política de desarrollo urbano que promueve la UE, hay que considerar tanto la dimensión sustantiva (contenido de la agenda), como la procedimental (proceso de construcción y gestión de la misma). Como sabemos, en el año 1997, la Comisión, en la comunicación “Towards an urban agenda in the European Union”, COM (97) 197 final, describe los objetivos que deberá lograr una agenda urbana europea. Estos objetivos se concretan en: a) Promover la competitividad económica y del empleo, b) Favorecer la cohesión social y económica, c) Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas y d) Promoción del desarrollo sostenible²⁶⁸ y de la calidad de vida en las ciudades. Confirmamos que este “mínimo contenido común” se refleja en las agendas de las ciudades europeas.

Por lo que se refiere a la gestión, el ámbito del desarrollo urbano facilita el inicio de procesos semejantes (instrumentos de planificación) en la gran mayoría de las ciudades europeas, en particular: la Agenda 21 local, los planes estratégicos y los procesos de *city-marketing*. Los principios de gestión, que subyacen a la llamada “gestión estratégica de ciudades”, tienden a ser convergentes.

²⁶⁸ En Europa, especialmente a partir de 1996, se hace una apuesta decidida por el desarrollo sostenible, que está vinculado a la idea de calidad de vida: “*Sustainable development has increasingly gained legitimacy with the citizens in Europe as a determinant aspect of the quality of life for the present and future generations. The Green Paper on the urban environment of 1990 and the Sustainable Cities Report of 1996 both promote an integrated approach to urban problems encompassing social, economic, and environmental factors. The Sustainable Cities project, started in 1993, aims at encouraging and assisting cities and towns to establish and implement local agenda 21 or similar sustainability plans through policy reports, exchange of experience, networking and dissemination of good practices cases.*”, COMISIÓN EUROPEA (1997): *Towards an urban agenda in the European Union*, COM (97) 197 final, Bruselas, 06.05.1997, p. 12.

H4: A mayor consolidación de la Política Urbana Europea (entendida como mayor definición del contenido de las agendas y gestión de las políticas locales), mayor convergencia de los modelos de desarrollo urbano de las ciudades europeas.

H5: A mayor convergencia de los modelos de desarrollo urbano, mayor convergencia gestión de los procesos de desarrollo urbano que se ponen en marcha en las ciudades europeas.

A la luz del análisis de los casos, ambas hipótesis son confirmadas parcialmente, por lo que la conclusión es que puede hablarse de una “convergencia divergente”. Constatamos que existe una convergencia a nivel de discurso o en los programas (objetivos y propósitos), así como en el tipo de instrumentos empleados; sin embargo, se produce una divergencia en la evolución y estilo de gestión de los procesos, como consecuencia de la intervención de variables de contexto referidas a las diferencias en la cultura política, a la agencia de actores y al marco institucional de ambas ciudades.

Como resultado de las hipótesis de trabajo, establecemos la siguiente **TESIS**:

La consolidación de la Política Urbana Europea, que se sustenta en el concepto de desarrollo urbano integrado, genera una estructura de oportunidad en el ámbito del desarrollo urbano que legitima a las ciudades como actores políticos estratégicos en el contexto de la gobernanza global. Dicha consolidación facilita la armonización de los modelos de desarrollo de las ciudades europeas en términos de contenido de las políticas urbanas y de gestión de los procesos de desarrollo urbano. No obstante, mientras la convergencia se produce a nivel de discurso, en el nivel de implementación de los procesos se presentan variables de contexto (liderazgo, acceso a la información, organización, participación y clima político), que ponen de manifiesto diferencias en términos de estilo y grado de desarrollo de dichos procesos.

De esta manera ponemos un “punto y seguido” a nuestro trabajo de investigación. La riqueza del estudio comparado estriba en que sirve para “observarnos desde fuera” e incorporar elementos que puedan ayudar a mejorar nuestras ciudades. Para lograr este objetivo, “a pesar de las tradiciones”, las personas y sus voluntades serán, sin duda, los motores efectivos del cambio.

A partir de estas consideraciones, surgen nuevas ideas y, también algunas cuestiones como por ejemplo: la necesidad de definir una política urbana nacional; la consolidación de una Política Urbana Europea explícita; el problema de la falta de reconocimiento jurídico de los procesos de planificación urbana (a excepción de la planificación urbanística) o el análisis de las sensibilidades y capacidades de políticos y técnicos en relación a la gestión de los procesos de desarrollo urbano, etc.

Como puede observarse, lo urbano resulta fascinante por la variedad de temas que suscita. Ante ello, la propuesta es simple: seguir adelante, por lo menos, aunque sólo sea por curiosidad.

*“Siempre hay que seguir,
aunque sólo sea por **curiosidad**.”
Martín (Hache).*

SUMMARY AND CONCLUSIONS

Summary

This research analyses the reinforcement of cities as political actors in the global system (1990s). In 1997, the Communication of the European Commission “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final, described the aims of the European Urban Agenda, which laid the foundations for the European Urban Policy. Ten years later, the EU agrees the ‘*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*’ (2007) and insists on building an European Urban Agenda, giving some guidelines to encourage cities promoting urban development on the base of an ‘integrated urban development’.

Two dimensions -urban management and urban governance- should reflect this ‘Urban European philosophy’. This point is analyzed by considering the city of Santiago de Compostela (Spain) and Konstanz (Germany) as case studies, since these two European cities seem quite similar and are currently involved in their urban development processes, which are: local agenda 21, strategic planning or city-marketing.

The research question was if European cities actually converge on the way they manage their urban development in the framework of the European Urban Agenda. The approach to the case studies is built on to analytic dimensions: guidelines or contents of local policy (inspired by the idea of ‘smart growth’) and its management in a so called “posbureaucratic way”, both of them related to their urban development plans in the context of urban governance.

There is a convergence related to the formal discourse and the type of processes carried out in both cities for promoting their future urban development. Nevertheless, there are also differences related to the ‘style of implementation’, which depend on particular local factors, related to the following variables: a) leadership, b) participation of actors, c) system of communication and information, d) organisational design and methodology of the process, and e) political clima (cooperative-competitive tradition).

Keywords: Europeanization, Urban Governance, Strategic and Integrated Management, Urban Integrated Development, European Urban Policy.

CONCLUSIONS

Nowadays there is a scenario where the city has achieved more prominence. This research has explored why and with which consequences some factors have favored the strengthening of the urban dimension throughout the nineties. Such factors were related to globalisation dynamics but also to institutional initiatives, especially promoted by the European Union, and fostered a number of transformations in the local political-administrative sphere.

The report '*On the threshold of 20 years of democratic councils: the return of local politics*' (IGOP / UAB 1999), pointed at three interpretative arguments (localism, repolitization and posbureacratization), and described changes that were occurring at the moment in local government and public administration.

Besides this report, this research has also followed the evolution of the 'European Urban Policy'. While at the time this policy was nonexistent, 1997 was a key year in the path towards its development, with the publication of the European Commission Communication: *Towards an urban agenda in the European Union* COM (97) 197 final (06.05.1997). We think that the core of the urban policy is the concept of 'urban development', and hence this concept legitimizes urban space and urban government, generating a structure of opportunity which facilitates the visibility of local demands. In addition, it is important to note that local space seems to be more appropriate to carry out innovations in management practice, especially in the field of urban development processes.

These two key documents provided a useful starting point to approach these changes, which respond to the demands of greater local self-government, the emergence of participatory forms in decision-making and the experimentation with new forms of management within the framework of local policies. Therefore, this remarks led us to wonder whether there is a convergence of the urban development models in the European Union. This convergence should be understood in terms of the content of

urban policies, taking into account the concept of ‘integrated urban concept’²⁶⁹ and the existence of similar management tools (urban planning) in the field of urban development.

It may be argued that the absence (so far) of a European urban policy renders impossible to apply the concept of ‘Europeanisation’²⁷⁰ (Green Cowles 2001; Featherstone, K. & C.M. Radaelli 2003; C. Knill 2001; Marshall 2004). It may also be suggested that the processes of urban development analyzed are not direct consequence of this policy, because they already existed before the European Urban Agenda. However, this research examines the processes of urban development with special emphasis on the structures and management styles behind them, taking into account the principles and guidelines promoted by the EU.

The promotion of certain contents and methodological paths by the EU facilitates the harmonization of existing processes and the renewal of urban principles: "Based on the insight that there is often a correlation between the necessary policy content and administrative provisions, the question arises concerning whether convergence in policy leads to administrative convergence" (Knill 2001: 2).

²⁶⁹ *"The urban interventions have to be part of **integrated urban development concepts** comprising a profound ex-ante analysis of the socioeconomic situation, an adapted strategy and development objectives, concrete priorities of actions and measures, the allocation of financial means as well as structures and procedures of implementation. This integrated urban development concept should take into consideration the future development perspectives of the urban area concerned and be flexible enough to allow later adjustments due to the needs identified by local players and citizens as well as to a changing general development framework.*

[...] To establish integrated urban development approaches within the Cohesion Policy distinct urban measures are necessary due to their positive contribution to an economic competitive, socially balanced and ecologically sustainable.

*[...] To continue the development of further integrated urban development instruments as well as to keep a national and European dynamic in the management of urban programmes, initiatives for **exchanging experiences and know-how**, for **capitalising acquired knowledge** as well as for **benchmarking** of different approaches and methods shall be intensified in the future."* Source: The ‘Acquis Urban’. Using Cities’ Best Practises for European Cohesion Policy (2005)
http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf

²⁷⁰ *"Europeanization' has little value if it merely repeats an existing notion. It is not a simple synonym for European regional integration or even convergence, though it does overlap with aspects of both. As a term for the social sciences, it can range over history, culture, politics, society, and economics. It is a process of structural change, variously affecting actors and institutions, ideas and interests. In a maximalist sense, the structural change that it entails must fundamentally be of a phenomenon exhibiting similar attributes to those that predominate in, or are closely identified with, 'Europe'. Minimally, 'Europeinazation' involves a response to the policies of the European Union."* (Featherstone 2003: 3).

According to this, we hypothesize that a further consolidation of the European urban policy (understood as a further definition of the content of the political agendas and the management of local policies) leads to greater convergence in the urban development models of European cities (urban development processes).

We propose the cities of Santiago de Compostela and Konstanz as case studies, with the aim of testing this hypothesis. Both cities are of intermediate size and have started their urban development processes at the same time (the late nineties), using the same kind of tools (Local Agenda 21, city-marketing and strategic planning). However, further analysis of the evolution of these processes shows that there are differences in terms of style and degree of implementation within each city. These differences have been considered as context variables, which are: a) leadership, b) participatory forms, c) information system, d) organization and process management, and e) political climate.

In this sense, historical-institutionalism (Knill 2001, Hamedinger 2008) is useful as an analytical approach, since it involves the combination of explanatory factors based on the institutions (structures), as well as the actors' agency, defined as the strategic behaviour of a constellation of actors in a given institutional context.

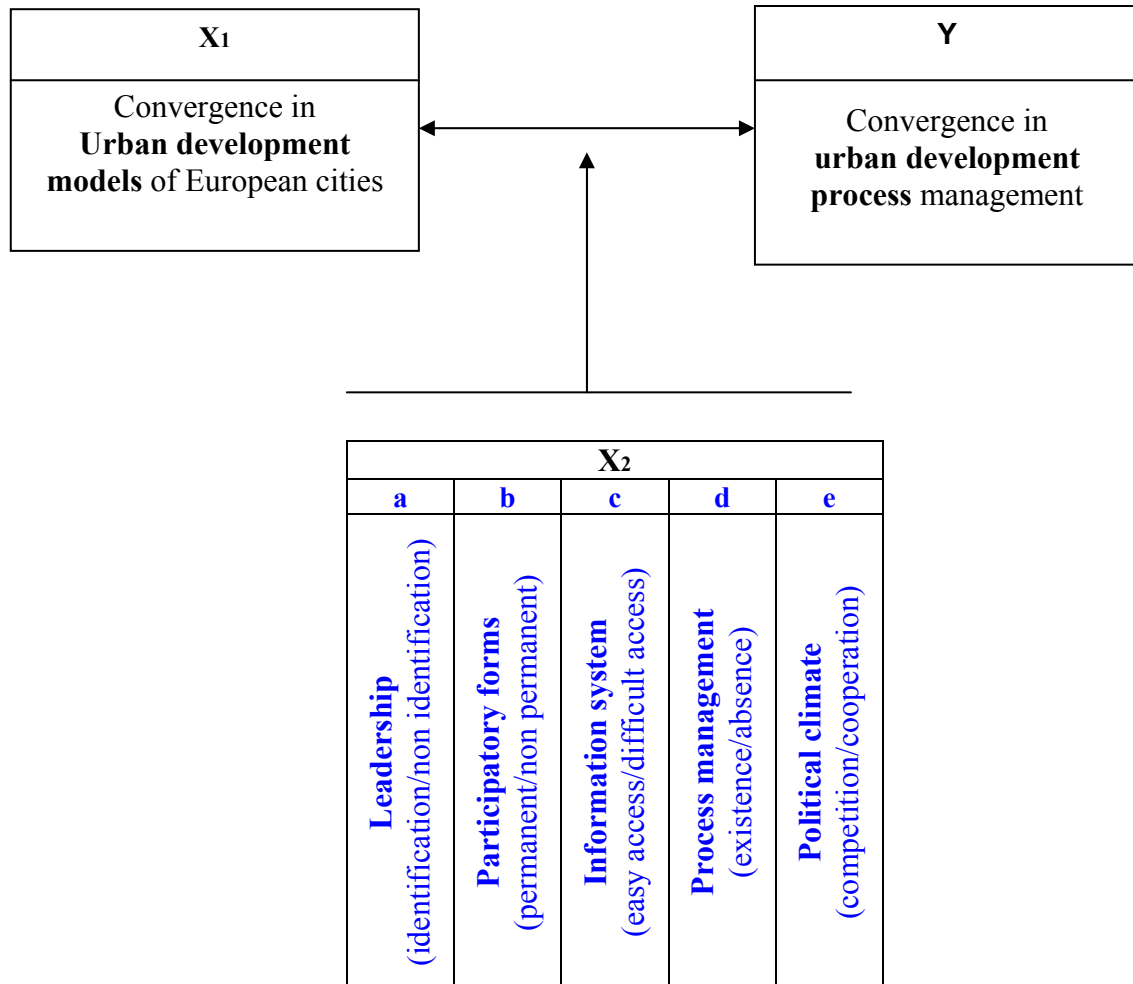
Another guiding concept has been the notion of 'organizational capabilities' (Van der Berg et al. 1997), which is defined as *"the ability to engage all stakeholders in the economic development of the city and their collaboration to generate new ideas and pursue a policy designed to respond to fundamental changes, and creating conditions for sustainable development."* This organizational capacity is measured in terms of the following variables: administrative organization, strategic networks, leadership, spatial-economic conditions, vision and strategy, political and social support, results and coherence (Callejón Fornieles 1998: 36).

Drawing on the hypothesis above, the 'Most-different case' seems the most suitable research strategy, since there is overlap in the variables X_1 and Y of both case studies. The independent variable (X_1) reflects the institutional variable (consolidation of European urban policy), while the dependent variable (Y) points at the convergence of the urban development models (same content of the urban agenda and implementation of similar planning processes). However, in reality there are differences in specific variables, other than X_1 and Y, which introduce elements of divergence.

Future studies may build upon a different design, in which the factors of divergence could be identified as independent variables. However, our purpose was to conduct an exploratory exercise based on European urban scenarios, trying to identify and test convergence in the way we have explained.

Therefore, drawing on this design, the results have been interpreted by distinguishing two levels of convergence: a formal level (discourse) and a real level (implementation). In this regard, although there is a convergence in terms of the program (same principles), there are differences at the level of implementation of urban development processes (evolution and management).

Hypothesis (H5) and relevant context variables



Source: own elaboration

a) Leadership:

In the German case, both the local administration and the mayor have a direct implication in the definition of sustainable development. The mayor is in a leadership position, which can be influenced by three variables: the mayor's personality, the political culture and the institutional framework (Stock 2000: 6). In this sense, the regional institutional framework and the local political culture respond to the so called

‘southern model’, in which the mayor is elected directly by citizens (open lists), providing the post holder with greater legitimacy.

Furthermore, in southern Germany the mayor tends to be independent from the parties, which increases the post’s visibility and prominence. Finally, the mayor's tenure lasts 8 years (compared to the 5-year mandate of the other municipal representatives), which facilitates the continuity of development processes (generally projected for a horizon of ten-twenty years).

In the case of Compostela, the political cycle seems a determining factor at the impasse suffered by some urban development processes. Lack of leadership on the part of the mayor besides the area of spatial urban planning has been another key obstacle. The negative impact of such absence of leadership is especially acute if, as happens in Compostela, social and economic agents are weak and this is combined with the extraordinary public presence of the mayor, so that there is an expectation that the town will have a proactive role within urban development processes.

As regards the definition of urban development, the city has not built its own concept of sustainable development (absence of specific indicators). This could be due to a consolidated tradition of spatial urban planning, which dominates the concept of development.

b) Participatory forms:

Participation is especially meaningful in the context of urban development processes, because they are political processes, which depend on the existence of political will and cooperative dynamics within the local system. Related to strategic planning, *"the main reason behind the decision to develop a strategic plan was to seek a greater ability to establish links between urban actors: civil society and local government"* (Pascual Esteve 2001: 7).

From the point of view of participatory culture, the Land of Baden-Württemberg (along with Bavaria) has been a pioneer in the development of new forms of local democracy (introduced in the fifties), such as the direct election of mayor and the possibility of holding local referenda. These two instruments have been then gradually adopted in most of the German *Länder*, especially after the Reunification.

This environment has favoured the development of a strong participatory culture in Konstanz. The analysis of the urban development process has shown the existence of participatory channels within such process, in which different actors are involved. This has been combined with "community commitment", a notion which has particular significance in German politics and culture. In Konstanz, the actors involved in local development processes have been committed to meet the objectives of the strategic projects in which they are involved. In contrast, in Compostela lack of continuity has been a particularly important problem.

In Compostela, the prominence of the Church, the Public administration -local government and the University of Santiago de Compostela, weakens other associations representing civil society. In addition, social capital cannot be described as proactive; instead, it is uncoordinated and presents a very fragmented view of urban reality. This hampers the emergence of the cooperative dynamics which are required for the construction and management of urban development processes. For this reason, the municipality should be more assertive in establishing stable channels for the transmission of the will of economic and social actors at the local level.

c) System of information:

A good participatory system runs parallel to a good system of information and communication, and both are vital for the success of urban processes.

In the case of Konstanz, the statistical and documentary material related to urban development processes is updated and available in the website of the city. Transparency and easy access to data and documentation constitute a good indicator of "democratic health", since they allow citizens to be informed. They have also facilitated the research process.

In addition, Local Agenda 21 and City-marketing (SMK) enhance individual participation and responsibility in the execution of municipal tasks. There is also a protocol, which rules the conditions for participation. Within these processes, proposals are evaluated by a steering group, which decides whether to approve a project or not. It also provides an ethical framework for participation

In the case of Santiago, the gathering of data has been one of the biggest problems in conducting this research. For this reason, in the case study we describe the "routes" followed to obtain information relating to each process and the problems encountered in this regard.

Most interviewed persons agreed that there is a lack of coordination and communication between actors and urban development processes. This creates duplication and results in a waste of resources.

d) Organization and process management:

In the German case, there is a quite good organization of the process (timelines, budget, technical equipment and channels of participation, indicators, easy access to information, etc.), and there is also evidence of organizational learning (reform of the internal structure of the process in 2002). Besides this, there is a continuity between the processes and a clear definition of tasks (we know who does what). However, some participants say that there are delays in the implementation of agreed results, and that this situation has had a demoralising effect on citizens.

In Compostela, it is commonly accepted that urban development processes require a stable and appropriate design. However, it is very difficult to identify responsibilities and to map the actors involved in urban development processes. Lack of information and of suitable channels for citizen participation, combined with the absence of a cross-organizational structure entrusted with coordinating and monitoring tasks, have led to a situation of stagnation.

Moreover, an appropriate methodological design is even more important in a context in which it is difficult to generate cooperative dynamics.

e) Political climate and institutional tradition:

A climate of consensus can enhance the city's quality of life, independently of political cycles. Cooperation is a key factor for the success of urban development processes. In this sense, there should be consensus at three levels: at the policy level, that is, when drawing up policy guidelines and the model of city; at the strategic level, in describing

the objectives; and, finally at the operational level, when determining the appropriate measures to implement the decisions reached in the two previous levels.

Although both cities had a coalition government while this research was carried out, the political culture seems to be highly different. In the case of Konstanz, which has a highly fragmented political landscape (remember that there are seven parties with political representation), a political climate of consensus, combined with a strong tradition of cooperation, facilitate the progress of development processes in the city.

The strong cooperative tradition is related to the building process of the German state, which is characterized by: a) a dominant position of the State, b) Federalism and c) corporatism: *"The ideological conception of a" state of authority "viewing the state as superior to society is mediated by several aspects strongly rooted in the historical development of German statehood, namely the rule of law, Federalism and corporatism."* (Knill 2001: 62). Hence, the relationship between government and stakeholders has traditionally been based on consensus: *"Moreover, implementation research carried out during 1980 revealed that interaction between administrative and societal actors is characterised by a good deal of informal pragmatism and flexibility which exists alongside the legalist tradition."* (Knill 2001: 69).

Besides this, in German municipalities there are majorities and “structural” minorities due to the legislature’s will to take into account all political fractions. Proximity of the local level encourages a ‘*Konkordanzdemokratie*’ (Wehling 2003), and in Konstanz, although political representation diverges markedly, such heterogeneity is not an obstacle to promote the development of the future model of the city.

In addition, this cooperative tradition is particularly strong in Baden-Württemberg, which is the only Land where parties do not have the monopoly on the candidates’ nomination, and where there is also a non-partisan trend - ‘*Ent-Partei-Politisierung*’ - in the local sphere.

In Compostela, however, there is a climate of competition where it is not easy to achieve consensus. Despite the desire expressed in the ‘Coalition government Agreement’ between PSOE-BNG, the interviews have revealed the existence of a competitive tradition between both parties.

According to Professor J. Bogumil (2002: 37), the typical elements of a competitive political system of democracy are: a) fragmented leadership structures, b) high competition among parties, c) high self-confidence on the part of the local council, d) intertwining between government and administration, and e) strong control structures from opposition parties.

Given these characteristics, the analysis of urban development processes highlights the existence of a climate of competition within the coalition.

Final Thoughts:

Ten years after the completion of the first strategic plan of Barcelona, Fernández Güell (1997) highlighted a number of shortcomings in the management of such processes. In his opinion, key problems were the lack of political will to implement the strategies, the absence of continuity in the implementation of plans, too much emphasis on "economic competitiveness" and little exploration of the sustainable development concept, the difficulty of establishing a culture of cooperative management and the inexistence of a systemic approach in the field of urban development.

One decade after, in 2007, it is interesting to bring back these impressions and assess what has changed, if anything, drawing on comparative research. In this regard, at the level of discourse it has been shown that there is a trend towards Europeanization in the field of urban development, which also appears as a particularly suitable area for the penetration and implementation of innovations related to the local political and administrative systems. However, the Europeanization hypothesis has been partially confirmed at the level of implementation. At this level, the domestic differences which characterize the studied urban systems influence the style and evolution of local development processes in each case. These differences have been reduced to a number of context variables, which have helped to better understand the current processes.

In the case of Konstanz, the development of an urban development model, even if not free from internal criticism, corresponds more closely with the requirements of the 'integrated urban development' promoted by the EU. Evidence of such harmonization, understood in terms of policy content and process management, are: firstly, the identification of an *ad hoc* concept of sustainable development and, secondly, the existence of Post-bureaucratic elements at the management level, which fits better with urban strategic management.

In the case of Santiago de Compostela, it is not possible to identify the existence of a well-defined concept of development, or an integrated vision of the city taking into account all existent urban planning instruments. This may be the result of the city deep-rooted tradition in the area of spatial-planning, which has had great international

recognition. Hence, it is not surprising that as ‘urban development planning’ is understood as urban spatial-planning rather than as strategic planning.

In spite of this, the process of the USN Initiative can be considered as successful. The existence of a strong leadership, strengthened by the collaboration of other party agents, has contributed to this result. The fact that this initiative had to follow a ‘European methodology’ (project management) and to submit the project within a specific deadline has also helped. The methodological guidelines led the project to an alignment with the EU discourse and facilitated the incorporation of certain elements within its design, namely a system of indicators, a communication plan and a participatory system, as well as the production of a map of actors and the establishment of a technical office and a competent human team.

There is not an effective system of governance (understood as a relational system, which makes effective decisions and managing in the framework of urban processes), since there are difficulties in building the cooperative context that is required by these processes. This is particularly important if we assume that *“el resultado de las políticas públicas depende de las interacciones que se produzcan entre los agentes del territorio, los cambios que se produzcan en las relaciones entre ellos y, en especial, la intensidad y la calidad de las redes de colaboración públicas y privadas son en sí mismas un factor de transformación urbana, porque la ciudad es una organización territorial de relaciones sociales.”*²⁷¹ (Pascual Esteve 2001: 17).

Ultimately, if the key success factors of strategic planning are: a) the identification of strategic actors and the presence of channels ensuring their participation within the process, b) the existence of a clear political commitment, c) the establishment of realistic objectives and criteria, d) the presence of a minimal technical structure, and e) the incorporation of a communication strategy (Pascual Esteve 2001:19), and if we consider also that these can be extrapolated to the general processes of urban development, a comparison of both case studies will lead the reader to draw their own

²⁷¹ “The result of public policies depends on the interaction of territorial agents, the changes derived from these interactions, and especially the intensity and quality of private and public coloperation networks are themselves a factor of urban transformation, because the city is a territorial organization of social relationships”.

conclusions. With regard to the confirmation (or not) of the hypothesis, after the analysis of both case studies, the conclusions are the following:

H1: The strengthening of the urban dimension is a trend in Europe, especially since the nineties, as a result of institutional and contextual factors.

This hypothesis is confirmed, since in the nineties cities have acquired a special role as 'new territorial strategic actors', as a result of the dynamics of the global context and of some institutional factors promoted by the EU (even if not only). These contextual dynamics are derived from the process of globalization (economic, social, cultural and political), which requires developing and managing diversity in the local sphere and gives special significance to the cities as economic environments for innovation. But there is also a demographic reason: Europe is the most urbanized continent in the world.

In addition, the change of values (quality of life, inclusion, etc.), and the rescue of the concept of "civic virtue", have reactivated the political sense of the local community.

The institutional factors, related to the EU Urban Policy, derive from the assumption of the principle of subsidiarity, the strengthening of the concept of "sustainable development", the existence of specific funding programmes for cities and the establishment of the paradigm of governance, which interprets cities as systems of relationships.

H2: The consolidation of the issue 'sustainable development' in the EU agenda, has contributed to this process, facilitating the construction of the European Urban Policy, which promotes a new form of government (urban governance) and new forms of management (strategic management).

H3: There is a convergence at European level on the content and type of management of urban policies (urban development processes), based on the concept of 'integrated urban development' (European Urban Agenda).

These hypotheses are confirmed, because cities across Europe follow similar guidelines to build their strategy of sustainable development in a common way. As we know, in 1997, the Commission communication "Towards an urban agenda in the European Union", COM (97) 197 final, described the goals that must achieve a European urban

agenda. These objectives are: a) To promote economic competitiveness and employment, b) To foster social and economic cohesion, C) To insert cities into transEuropean networks d) To promote sustainable development and quality of life in cities. We confirm that these aims are reflected in the agendas of European cities, at least in formal terms.

If we approach urban development policy, with the aim of checking if it fits with EU guidelines, we must consider both the substantive dimension (content of the agenda) and the procedural (the construction of the process and its management). Since we consider the issue ‘integrated urban development’ as the core of the European Urban Policy, local political and administrative systems tend to converge in the field of urban development. In short, this situation fosters a dynamic of devolution of responsibilities to the local level, guiding the content of the urban agenda and its management to a common framework.

With regard to management, in the field of urban development we can find similar processes (planning instruments) in most European cities, such as the Local Agenda 21, strategic plans and city-marketing. These processes are managed under the principles of the so-called ‘strategic management of cities’, which tend to converge in a post-bureaucratic way.

H4: The consolidation of European urban policy (understood as a major definition of the content of the urban agendas and management of urban policies), leads to greater convergence in the urban development models of European cities.

H5: Convergence in the urban development models leads to greater convergence in the implementation of urban development processes in European cities.

After analyzing the case studies, both hypotheses are confirmed partially. The results may be summarized as follows: existence of a ‘divergent convergence’, which means that, even if there is a convergence in the discourse (goals and purposes), as well as in the type of instruments used, there is a divergence at the level of development and in the style of implementation of such instruments. These differences are the result of the intervention of contextual variables related to political culture, the agency of actors and the institutional framework of both cities.

Summarizing, as a result of these hypotheses, we propose the following thesis:

The consolidation of the European Urban Policy, which is based on the concept of sustainable development, creates a structure of opportunity in the field of urban development, that legitimate cites as political strategic actors in the context of global governance. This consolidation facilitates the harmonization of development patterns in European cities in terms of content of urban policies and the management of development processes. Therefore, there is convergence at the level of discourse, while at the level of implementation there are context variables (leadership, access to information, organization and process management , participatory forms and political climate), which show differences in terms of style and degree of development of such processes.

The richness of the comparative analysis serves to "observe from outside" and to correct mistakes, incorporating comments that can help to improve governance and management in our cities. To achieve this objective, despite existing traditions, people and innovative ideas will undoubtedly be effective engines of change.

From these considerations, there are new ideas and also some issues to be studied, such as the relevance of each one of the context variables in relation to the urban development processes, the reform of the local electoral system and the tenure of local representatives, the influence of the institutional setting and the political culture in shaping governance systems, the performance of management in municipalities, the lack of legal recognition of strategic planning processes and its relation with spatial-planning, the analysis of political and technical capabilities, etc.

As shown, the local sphere, and especially the city, is fascinating because of the variety of issues that it raises. In response, the proposal is simple: “go ahead, even if it is only for curiosity” (Martin Hache).

REFERENCIAS

ABASCAL ROJAS, F. (2004): *Cómo se hace un plan estratégico. La teoría del Marketing estratégico*, Madrid: CSIC.

ABROMEIT, H. (2002): *Wozu braucht man Demokratie?. Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen: Leske + Budrich.

AGRANOFF, R. y R. BAÑÓN I MARTINEZ (coord.) (1998): *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública.

ALGUACIL, J. (2003): *Plan estratégico y de participación. Equipamientos municipales de proximidad*, Gijón: Ed. Trea, SL.

ANDUIZA, E. y S. De MAYA (2005): "La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors", *Finestra Oberta*, nº 43, Fundació Jaime Bofill.

ANHOLT, S. (2007): "Madrid y Barcelona – David Beckham y 3GSM ¿Por qué no son estas famosas ciudades españolas tan conocidas como debieran?", disponible en: <http://www.citybrandsindex.com/press-20070125spa.asp> (publicado el 25 de enero de 2007).

ANTALOVSKY, E; DANGSCHAT J.S. y M. PARKINSON (ed.) (2005): *European Metropolitan Governance. Cities in Europe – Europe in the Cities*, Viena y Liverpool: Proyecto Europaforum Wien, disponible en: http://www.ljmu.ac.uk/EIUA/EIUA_Docs/cities_in_europe.pdf

ARELLANO GAULT, D. (2004): *Gestión estratégica en el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.

ARENILLA SÁEZ, M. y J.M. CANALES ALIENDE (coord.) (1999): *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

ATKINSON, R. y C. ROSSIGNOLO (2009): "An 'explicit' EU urban policy alter a 'learning' phase?", (Paper presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.

AUCOIN, P. (1996): "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 491-515.

AYERBE ECHEBERRÍA, M. (2005a). "Liderazgo y capital social individual: factores clave en la competitividad", *Revista Ekonomiaz*, (2º Cuatrimestre)nº 59, pp. 160-187.

AYERBE ECHEBERRÍA, M; AYERBE MUJICA, O; BARANDIARÁN IRASTORZA, X; LAZKANO AGIRRE, A; MUJICA ALBERDI, A. y PLAZAOLA ARRONDO, A. (2005b): "El capital social de las organizaciones y su entorno: conceptualización teórica, medición e intervención en la generación del capital social" en: "Capital social. Innovación Organizativa y Desarrollo Económico", *Revista Ekonomiaz*, nº59, pp. 14-47.

BACHRACH, P. Y A. BOTWINICK (1992): *Power and Empowerment. A radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia: Temple University Press.

BÄCK, H. (2005): "The institutional setting of local political leadership and community Involvement", en: Haus, M; H. Heinelt y M. Stewart (ed): *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, London: Routledge.

BALBO, M. (1998): "La planificación y gestión urbana local", en: R. JORDAN y D. SIMIONI (1998): *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana*, (LC/L.1117) CEPAL, pp. 108-126.

BALLARINO, G. (2006): "Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferentes territoriais na Italia contemporánea", *Administración & Cidadanía*, nº 1, pp. 7-28.

BALLART, X. y C. RAMIÓ (2000): *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.

BANDRÉS, J.M. (1999): *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Barcelona: Diputación de Barcelona-Marcial Pons.

BAUMAN, Z. (2006): *Vida líquida*, Barcelona: Paidós.

BAUMAN, Z. (2007): *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores.

BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.

BECK, U. (2006): *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.

BENZ, A. (1994): *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

BENZ, A. (1999): *Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich.

BENZ, A. (Hrsg.) (2004): *Governance-regieren in Komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Lehrbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BLANCO, I. Y GOMÀ, R. (coord.) (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel Social.

BLANCO, I. (2004): *Politiques de regeneració urbana de Barcelona. Els casos del Raval i de la Trinitat Nova*. Tesis doctoral (Universidad Autónoma de Barcelona), defendida el 23.11.2004.

BLÁZQUEZ, B. y F. MORATA (2005): “La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la Administración pública”, en Pérez Sánchez M. (2005): *Análisis de políticas públicas*, Granada: Universidad de Granada, pp. 153-173.

BOBBIO, N. (1985): *Il futuro della democrazia. Una diffusa delle regole del gioco*, Torino: Giulio Einaudi editore.

BOBBIO, N.(1998): *Elogio della mittezza e altri scritti morali*, Milano: Nuova Pratiche Editrice.

BOBBIO, N. (1998): *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.

BOGUMIL, J. y H.J. VOGEL (ed) (1999): *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente*. Netzwerk Kommunen der Zukunft. Bertelsmann St., Hans-Böckler- St. und KGSt.

BOGUMIL, J. (2001): “Party Competition, constraints to negotiate and economitiation-changes in municipal decision-making: the example of North Rhine-Westphalia”. *Geman Journal of Urban Studies*: vol. 40, nº2.

BOGUMIL, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

BOGUMIL, J. y L. HOLTKAMP (2001): *Das Konzept der Bürgerkommune*, Hagen: Fernuniversität Hagen.

BOGUMIL, J. (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, Opladen: Leske+Budrich.

BOGUMIL, J; L. HOLTKAMP y G. SCHWARTZ (2003): *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven*. Hans-Böckler St.

BOGUMIL, J. y L. HOLTKAMP (2003): “Local governance und gesellschaftliche Integration”, en: U. SCHIMANK y S. LANGE: *Local governance und gesellschaftliche Integration*, Hagen: Fernuniversität Hagen, pp. 157-184.

BORJA, J. y M. CASTELLS (1999): *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.

BÖRZEL, T. (2002): *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.

BÖRZEL, T. (2003): "Conceptualizing the domestic impact of Europe", en: FEATHERSTONE, K. y C. RADAELLI: *The Politics of Europeanization*, New York: Oxford University Press, pp. 57-80.

BOUZAS LORENZO, R. (2005): "Los principios de la gobernanza en clave europea: potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas", *Revista de pensamento do Eixo Atlântico*, nº 8, pp.105-120. <http://www.eixoatlantico.com/documentos/revista8.pdf> (Consulta: 14 febrero 2007).

BOZEMAN, B. (1996): "Los fundamentos de la gestión pública estratégica", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 377-402.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2000): "Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 8 y 9. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_01.htm (Consulta: 17 enero 2007).

BRUDNEY, J.L; L.J. O'TOOLE H.G. y RAINEY (ed.) (2000): *Advancing public management. New developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.

BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS (1996): *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP.

BRUGUÉ, Q. y R. GOMÀ (coord.) (1998a): *Gobierno locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia política.

BRUGUÉ, Q. y R. GOMÀ (1998b): "La dimensión local de las políticas urbanas: el marco conceptual", en: BRUGUÉ, Q. y R. GOMÀ (coord.): *Gobierno locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia política.

BRUGUÉ, Q. y M. JARQUE (2002): "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica", en: BLANCO, I. y R. GOMÀ (coord.): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel social.

BUCOLO, E. (2001): "Italia: las mujeres se apoderan del tiempo", *Iniciativa Socialista*, disponible en: <http://www.inisoc.org/62bucolo.htm> (Consulta: 14 noviembre 2007).

CAIDEN, G.E. (1991): *Administrative reform comes of age*, Berlin, New York: Walter de Gruyter.

CALLEJÓN FORNIELES, M. (1998): “Factores estratégicos del desarrollo. Enfoques y políticas públicas locales”, *Elements de debat territorial*, núm. 1, Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis. Disponible en: <http://www.diba.es/territori/fitxers/01elements.pdf>

CAMINO, C. (2008): “La importancia en la Gestión de la Marca Destino”, disponible en: <http://www.futurebrand.es/blog/2008/02/la-importancia-en-la-gestin-de-la-marca.html> (publicado el 21 de febrero de 2008).

CAMPBELL, T. (2006): “Smart cities: Bilbao”, en *Urban Land*, Urban Age Institute. Disponible en: <http://208.113.197.138/images/articles/campbell%20on%20bilbao.pdf>

CANALES ALIENDE, J.M. (1999a): “La reorientación y la revitalización de los Gobiernos locales en España”, en: M. ARENILLA SÁEZ y J.M. CANALES ALIENDE (coord.): *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp 103-118.

CANALES ALIENDE, J.M. (1999b): “El Pacto Local español en su contexto europeo”, en: M. ARENILLA SÁEZ y J.M. CANALES ALIENDE (coord.): *Gobierno y Pacto Local*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 241-264.

CARMICHAEL, L. (2005): “Cities in the multi-level governance of the European Union”, en: Haus, M; H. Heinelt y M. Stewart (ed), *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, London: Routledge.

CENTELLES I PORTELLA, J. (2006): *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CERNADAS RAMOS, A. (coord.) (2001): *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local*, A Coruña: Escuela de Negocios de Galicia.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.) (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.

CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*, Madrid: CIS.

CLOSA, C. (2001): *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo.

COLLIER, D. y J. GERRING (2009): *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New Cork: Routledge.

COLY, A. y E. BRECKNER (2004): “Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance”, *Aus*

Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung, vol.15-16/2004, pp. 3-11.

COTTA, M. y D. DELLA PORTA (2001): *Scienza politica*, Bologna: Il Mulino.

CRAMER, C. y S. SCHMITZ (2004): "Die Welt will Stadt"-Entwicklungszusammenarbeit für das „Urbane Jahrtausend“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bundeszentrale für politische Bildung, vol.15-16/2004, pp.11-20.

CRIADO, J. I. (2007): "A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración", *Administración&Cidadanía*, vol. 2, nº 3, Revista da Escola Galega de Administración Pública, pp. 95-113.

CROZIER, M. (1996): "La necesidad urgente de una nueva lógica", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp.23-38.

DAHL, R. (1999): *Democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus.

D'ALBERGO, E. (2009): "Urban issues in nation-state agendas. A comparison in western Europe", (Paper presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.

DELLA PORTA, D. (2006): *La política locale*, Bologna: Il Mulino.

Del PINO, E. y C. COLINO (2003): *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Madrid: Fundación Alternativas y el Organismo Autónomo Flor de Maig de la Diputación de Barcelona.

DERLIEN, H-U. (1996): "Gestión pública y política", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp.133-150.

DIENEL, P. y H. HARMS (2000): *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*, Barcelona: Ediciones del Serbal.

DUKES, T. (2008): "The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level? ", *GeoJournal*, 72, pp.105-119, disponible en:
<http://www.springerlink.com/content/a4w344757x3q64x1/fulltext.pdf>

ECKARDT, F; ELANDER, I. y L. NYSTRÖM (2009): "Looking back on FUTURE and further: experiences from FP 6-mobility programme on urban research and practise", Research Report, *Urban Research & Practise*, Vol. 2, Nº. 2, July, pp. 222-225.

EICKMEYER, H. y S. BISSINGER (2002): *Kommunales Management*, Kohlhammer.

ELANDER, I. (2002): "Las alianzas y la gobernanza urbana", en: HOFFMANN-MARTINOT, V; y L.A. KOSINSKI (2002): "Alianzas urbanas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 172, UNESCO. Disponible en: <http://portal.unesco.org/shs/en/files/3812/10753816351Fulltext172spa.pdf/Fulltext172spa.pdf>

FEATHERSTONE, K. y C. RADAELLI (2003a): *The Politics of Europeanization*, Nueva York: Oxford University Press.

FEATHERSTONE, K. (2003b): "In the Name of 'Europe'", en: FEATHERSTONE, K. y C. RADAELLI: *The Politics of Europeanization*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 3-26.

FERLIE, E; L.E. LYNN y C. POLLITT (2005): *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona: Gustavo Gili, SA.

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2005): "Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano", *Boletín CF+S*, nº 31. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n31/ajfer.html> (Consulta: 9 mayo 2007).

FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2007): "25 años de planificación estratégica de ciudades", *Ciudad y Territorio*, nº XXXIX (154), 2007. http://www.eukn.org/binaries/espana/cytet_154_619.pdf (Consulta: 19 septiembre 2008).

FERRARA, A. (2003): "Repubblicanessimo" (Paper). Cursos de Verano Universidad Complutense de Madrid, El Escorial, 2003

FISHKIN, J. (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona: Ariel.

FLYNN, N. (1996a): "Estructuras organizativas", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 163-180.

FLYNN, N. (1996b): "El futuro de la gestión pública", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 447-466.

FONT, J. y C. RIVERO (1999): "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en J. Subirats (ed): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro.

FONT, J ; I. BLANCO, R. GOMÀ y M. JARQUE (2000): "*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*" (Paper). XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>
(Consulta: 25 octubre 2006)

FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

FONT, J; N. FONT y J. SUBIRATS (2002): “Las Agendas 21 locales: la experiencia de Barcelona en perspectiva comparada”, en: BLANCO, I. y R. GOMÀ (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel social.

FONT, J. e I. BLANCO (2003): *Polis, la ciutat participativa. Participar en els minicipis: qui, com i per què?*, Diputació Barcelona. Disponible en: [http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1121-fichero/Polis la ciutat participativa.pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1121-fichero/Polis%20la%20ciutat%20participativa.pdf)

FRANK, S. et al. (2006): “The European URBAN Experience- Seen from the Academia Perspective”, (Informe), Grupo de estudios de la Universidad Humboldt, Berlín. Disponible en: http://urbact.eu/fileadmin/subsites/the_urban_experience/pdf/URBAN_Report_komplett_final_alle_Biblios..pdf

FRANZKE, J; M. BOOGERS, J.M. RUANO y L. SCHAAP (coord.) (2007): *Tensions between local governance and local democracy*, The Hague: Reed Bussiness.

FRIEDMANN, J. (2001): *Planificación en el ámbito público*, Madrid: INAP.

FUNG, A. y E.O. WRIGHT (2004a): *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participation governance*, The real utopias project (Verso), VIII.

FUNG, A. (2004b): *Empowered participation. Reinventing urban democracy*, New Jersey: Princeton University Press.

FÜRST, D. (2002): “Metropolitan Governance in Germany”, Paper presentado en ECPR, Universidad de Hannover. Disponible en: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws12/Fuerst.pdf>

GABRIEL, O. (2002): *Bürgerbeteiligung in den Kommunen*. Enquete Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag.

GBIKPI, B. y J.R. GROTE (2002): “From democratic government to participatory governance”, en: *Participatory Governance. Political and societal implications*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 17-34.

GEDDES, B. (2006): *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, the University of Michigan Press.

GEORGE, A.L. y A. BENNETT (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

GERRING, J. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*, Boston: Cambridge University Press.

GETIMIS, P. y D. GRIGORIADOU (2005): "Changes in urban political leadership: leadership types and styles in the era of urban governance", en: Haus, M; H. Heinelt y M. Stewart (ed): *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, London: Routledge.

GINER, S. (coord.) (2000): *La cultura de la democracia: el futuro*, Barcelona: Ariel.

GODET, M. (1991): *Prospectiva y planificación estratégica*, Barcelona: G.G. Editores.

GODET, M. (1993): *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, Barcelona: Marcombo.

GÓMEZ LOZANO, M.M. (2002): *Los signos distintivos en la promoción de los destinos turísticos*, Cizur Menor, THOMSON-Aranzadi.

GRAU, M. y A. MATEOS (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia: Tirant lo Blanch.

GREEN COWLES, M; CAPORASO, J. y T. RISSE (2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca-London: Cornell University Press.

GROTE, J. (coord.) (2002): *Participatory Governance. Political and societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich.

GUTIÉRREZ, V. y J.M. RUIZ (2004): *Manual práctico para la aplicación de la ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Málaga: Fundación Asesores Locales.

HABERMAS, J. (2002): *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona: Paidós.

HAMEDINGER, A; BARTIK, H. y A. WOLFFHARDT (2008): "The impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a 'Europeanisation'", *Urban Studies*, vol. 45 (13), pp. 2669-2687.

HARVEY, D. (1989): *The urban experience*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

HAUS, M; H. HEINELT y M. STEWART (2005): *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, London: Routledge.

HAUS, M. (2005): "Zivilgesellschaft und soziales Kapital im städtischen Raum", *Städtepolitik*, Aus Politik und Zeitgeschichte Bundeszentrale für politische Bildung, vol. 3/2005, pp. 24- 31.

HECLO, H. y A.J. HEIDENHEIMER (1976): *Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America*, London: The MacMillan Press.

HEICHLINGER, A. Y S. MÄÄTTÄ (2006): "Good Governance in Delivering Sustainable Growth: Regions and Municipalities as Promoters of the Lisbon Strategy", (Background Paper), High Level Group and Meeting on Governance and the EU, Turku, Finland, 2-3 october 2006.

HEINELT, H. (2002): "Civic perspectives on a democratic transformation of the EU", en: *Participatory Governance. Political and societal implications*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 97-120.

HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.

HILL, M. y P. HUPER (2003): *Implementing public policy: governance in theory and in practise*, London: Sage Publications.

HILL, H. (2005): "Urban Governance and Local Democracy", Speyer: German University of Administratives Sciences (Paper for the Study Group IV, EGPA-Conference, Berna, Suiza).

HOLTKAMP, L; J. BOGUMIL y L. KISSLER (2004): *Kooperative Demokratie*, Hagen: Fernuniversität Hagen.

HUNTINGTON, S. (1996): *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona: Paidós.

HYDEN, G; J. COURT y K. MEASE (2003): "Political Society and Governance in 16 developing countries" (Paper). Overseas Development Institute:World Governance Survey Discussion.
http://www.odi.org.uk/WGA_Governance/Docs/WGS_5_Political_Society.pdf
(Consulta: 13 mayo 2005).

INGLEHART, R. (1999): *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid: CIS.

JAKUBOWSKI, P. (2005): "Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung", *Städtepolitik*, Aus Politik und Zeitgeschichte Bundeszentrale für politische Bildung, vol. 3/2005, pp. 17-24.

JANN, W. (2001): „Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance“, en A. Hofmeister, A. (ed): *Bewerten – Vergleichen – Gewinnen – Self – Assessment – Benchmarking – Quality Awards*, Berna, Verlag SGVW, pp. 17-35.

JANN, W. y K. WEGRICH (2004): „Governance und Verwaltungspolitik“, en BENZ, A. (Hrsg.) (2004): *Governance-regieren in Komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Lehrbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 193-214.

JORDAN, R. y D. SIMIONI (1998): *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana*, (LC/L.1117) CEPAL. <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/pdf/lcl1117.pdf> (Consulta: 22 diciembre 2008).

JOUBE, B. (2005): *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*, Barcelona: Estudis 19, Fundació Pi i Sunyer.

KERN, K. (2007): “When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System”, (Paper presentado en la Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos en Montreal), en: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/kern-k-06h.pdf>

KNILL, C. (2001): *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

KNODT, M. (2002): “Regions in Multilevel Governance Arrangements: Leadership versus Partnership”, en: J. Grote (ed): *Participatory Governance. Political and societal implications*, Opladen: Leske + Budrich.

KOOIMAN, J. (2002): “Governance. A social-political perspective”, en: *Participatory Governance. Political and societal implications*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 71-95.

KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”, en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 57-82.

KOST, A. y H-G. WEHLING (2003): *Kommunalspolitik in der deutschen Ländern*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Westdeutscher Verlag.

KOST, A. (2005): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Einen Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LADRECH, R. (2000): *Social democracy and the challenge of European Union*, London: Lynne Rienner Publishers.

LANE, J-E. (1990): *Institucional reform. A public policy perspective*, Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.

LANE, J-E. y S.O. ERSSON (1998): *Política europea: una introducción*, Madrid: Istmo.

LINDBLOM, C.E. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: MAP.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (2003): "Los nuevos instrumentos de la gestión pública", *Colección Estudios Económicos "La Caixa"*, nº 31. Disponible en: http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee31_esp.pdf (Consulta: 11 noviembre 2006).

MAYNTZ, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 7. <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660> (Consulta: 12 febrero 2006).

MÁIZ SUÁREZ, R. (2003): "Poder, Legitimidad y dominación", en A. Arteta, E. García Guitián y R. Máiz Suárez: *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid: Alianza.

MÁIZ SUÁREZ, R. (2006): "Deliberación e inclusión en la democracia republicana". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 113, pp. 11-47.

MAJONE, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.

MARCH, J.G. y J.P. OLSEN (1997): *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (2006): "Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas". Documentos de trabajo, Xeografía nº19, IDEGA.

MARSHALL, A.J. (2005): "Europeanisation at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy* 12(4), pp. 668-686.

MERINERO RODRÍGUEZ, R. y M. GARCÍA PIZARRO (2009): "Strategic urban planning: a local governance tool in response to the complexity of the new socio-economic environment", (Paper presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.

MARTÍNEZ CEARRA, A. (2005): "Ciudades y valores", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, nº 58, pp. 348-352, http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4_c.apl?REG=743 (Consulta: 20 mayo 2007).

MATEO, M.C. (2007): "Londres: Gestión de la marca-ciudad", en: Ideas empresariales, Otoño 2007, nº 99, pp. 16-17. Disponible en: http://www.ideas-empresariales.com/media/docs/ideas99_londres.pdf (Consulta: 15 de abril de 2008).

MATEO, M.C. y G. Seisdedos (2007): "Commercial and place brands, a two way road", documento inédito.

MERINERO RODRÍGUEZ, R. Y M. GARCÍA PIZARRO (2009): "Strategic Urban Planning: a local governance tool in response to the complexity of new socio-economic environment", Paper presentado en la conferencia de la European Urban Research Association, Madrid, 4-6 junio.

METCALFE, L. (1996): "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en: BRUGUÉ, Q. Y SUBIRATS, J: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 77-100.

MOLOTCH, H. y J.R. LOGAN (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley: University of California Press.

MONDRAGÓN, J. (2005): "El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos", en M. Pérez Sánchez (2005): *Análisis de políticas públicas*, Granada: Universidad de Granada, pp. 133-152.

MONEDERO, J.C. (2003): "*La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación política*" (Paper), México: Cámara de Diputados.

MORATA, F. (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel Ciencia política.

MÖRTH, U. (2003): "Europeanization as interpretation, translation, and editing of public policies", en: FEATHERSTONE, K. y C. RADAELLI: *The Politics of Europeanization*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 159-178.

NALEBUFF, B. y A. BRANDENBURGER (1997): *Coopetición*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.

NATERA, A. y F. VANACLOCHA (dir) (2005): *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III.

NAVARRO LÓPEZ, V. (coord.) (2004): *El Estado de bienestar en España*, Madrid: Tecnos.

NAVARRO YÁÑEZ, C. (1999): *El sesgo participativo*, Córdoba: CSIC.

NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press.

OHMAE, K (2005): *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*, Barcelona: Granica.

ORTEGA PÉREZ, N. S. RUIZ SEISDEDOS (2005): "Definición de problemas y diseño de la agenda", en M. Pérez Sánchez: *Análisis de políticas públicas*, Granada: Universidad de Granada, pp. 111-131.

O'TOOLE, L.J. (2000): "Different public managements? Implications of structural context in hierarchies", en: BRUDNEY, J.L; L.J. O'TOOLE y H.G. RAINEY (ed): *Advancing public management. New developments in theory, methods, and practice*, Washington D.C: Georgetown University Press.

PARRADO, S. (2002): *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Tecnos-UPF.

PASCUAL ESTEVE, J.M. (2001): "De la planificación a la gestión estratégica de ciudades", *Estratègies de Qualitat Urbana, Elements de debat territorial*, nº 13. Enero 2001.

Disponible en: <http://www.diba.es/territori/fitxers/13elements.pdf>

PATEMAN, C. (1995): *Participation and democratic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2005): *Análisis de políticas públicas*, Granada: Universidad de Granada.

PETERS, B. G. y J. PIERRE (2005a): "¿Por qué gobernar ahora el interés por la gobernanza?", en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 37-56.

PETERS, B. G. y J. PIERRE (2005b): "¿Gobernanza sin gobierno? Replantéandose la Administración pública", en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ : *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.

PETERS, B. G. (2006): "Democracia e administración pública: a conexión emergente", *Administración & Ciudadanía*, nº 1, pp. 29-46.

PETERS, T. (2005): *La esencia. Liderazgo*, Madrid: Pearson Educación.

PETSIMERIS, P. (1996): *As redes urbanas. Unha nova xeografía das cidades*, Universidade de Santiago de Compostela.

PINDADO SÁNCHEZ, F: "La participación ciudadana en el ámbito local", documento FEMP-INAP, disponible en:
[http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1105-fichero/13.-La_participacion_ciudadana_en_el_ambito_local_\(Fernando_Pindado\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1105-fichero/13.-La_participacion_ciudadana_en_el_ambito_local_(Fernando_Pindado).pdf)

POLLITT, C. y G. BOUCKAERT (2004): *Public Management Reform. A comparative analysis*, New York: Oxford University Press.

PRESSMAN, J.L. y A. WILDAVSKY (1973): *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.

PRATS I CATALÁ, J. (1996): "Derecho y *management* en las administraciones públicas", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 181-198.

PRATS I CATALÁ, J. (2005a): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP.

PRATS I CATALÁ, J. (2005b): "Modos de gobernación de las sociedades globales", en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 145-172.

PRATS I CATALÁ, J. (coord.) (2006): *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid: INAP.

PUTNAM, R. (1993): *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano: Mondadori.

PÜTTNER, G. (1990): „§ 107 GG- Kommunale Selbstverwaltung“, en J. Isensee, y P. Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, pp. 1171-1175.

RADAELLI, C.M. (2003): "The Europeanization of public policy", en: FEATHERSTONE, K. y C. RADAELLI: *The Politics of Europeanization*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 27-56.

RALSTON, B. E I. WILSON (2006): *The Scenario-Planning Handbook: A Practitioner's Guide to Developing and Using Scenarios to Direct Strategy in Today's Uncertain Times*, Thomson/South-Western.

RAMA, P. y P. LUACES (2007): "Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y A Coruña", comunicación presentada en el IX Congreso de la Federación Española de Sociología, Barcelona, septiembre de 2007.

REAL DATO, J. (2005): "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas", en Pérez Sánchez M: *Análisis de políticas públicas*, Granada: Universidad de Granada, pp. 77-107.

RICHARDSON, H.W. y C.-H.C. BAE (ed.) (2005): *Globalization and Urban Development*, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

RINGLAND, G. (1998): *Scenario Planning. Managing for the future*, Chichester: John Wiley & Sons.

ROBERTSON, R. (1992): *Globalization: social theory and global culture*, London: Sage.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2004): *La ley de medidas para la modernización del gobierno local*, Barcelona: Bayer Hnos. S.A.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2007): "Municipal Associanism in Spain: facts, trends and problems", Comunicación presentada en la Conferencia anual de la EGPA, Madrid, 19-21 de septiembre de 2007.

RODRÍGUEZ VILLASANTE. (1995): *Las democracias participativas*, Madrid: H.O.A.C.

ROUSSEAU, J-J. (Fernández Alonso de Armiño, M. Traductor) (1999): *Del Contrato social. Discursos*, Madrid: Alianza.

SABATIER, P.A. (1999): *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press.

SALINAS, G. (2007a): “La falacia de las marcas regionales españolas”, disponible en: http://www.cincodias.com/articulo/opinion/falacia/marcas/regionales/espanolas/cdscdi/20070124cdscdiopi_1/Tes/ (publicado en *Cinco Días* el 24 de enero de 2007).

SALINAS, G. (2007b): “La falacia de las marcas regionales españolas: el caso Air Madrid”, en *MK: Marketing+ventas*, nº 221, 2007, pp. 8-13. Disponible en: http://brandfinance.dda.co.uk/Uploads/pdfs/Articulo_MKVentas_Feb071.pdf (publicado el 1 de febrero de 2007)

SARTORI, G. (2009): “Concept misformation in comparative politics”, en: COLLIER, D. y J. GERRING (2009): *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New Cork: Routledge, pp. 13-43.

SASSEN, S. (1994): *Cities in a world economy*, California: Pine Forge Press.

SCHARPF, F.W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview

SCHARPF, F.W. (2000): *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza.

SCHARPF, F.W. (2005): “Apuntes para una teoría multinivel en Europa”, en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2005): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.

SCHNEIDER, V. (2002): “Private Actors in Political Governance: Regulating the Information and Communication Sectors”, en: J. Grote (ed), *Participatory Governance. Political and societal implications*, Opladen: Leske + Budrich.

SCHUBERT, K. y M. KLEIN(2006): *“Politiklexikon”*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

SEISDEDOS, G. (2006): “La marca ciudad como antídoto para la “bonsainización” del city marketing”, *Harvard Deusto Marketing & Ventas*, nº 76, pp. 72-79.

SEISDEDOS, G. (2007): *„Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Management”*, Madrid: Pearson Educación, S.A.

SHAPIRO, M. (2005): “Un Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza”, en: A. CERRILLO I MARTÍNEZ: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 203-212.

SIMON, H.A. (1997): *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations*, New York; The Free Press.

SIXT, W. (1999): *Kommunalwahlen in Baden-Württemberg. Musterspiele gültiger und ungültiger Stimmabgabe*, Stuttgart: Richard Boorberg Vlg.

SOJA, E.W. (2005): *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Malden, Mass: Blackwell.

STEWART, J. y RANSON, S. (1996): "La gestión en el ámbito público", en: BRUGUÉ, Q. Y SUBIRATS, J: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 57-76.

STOCK, A (2000): *Der Bürgermeister der Zukunft: Manager, Visionär, Politiker und Moderator*, Aachen: Shaker Verlag.

STOCK, A (2004): *Local Modern Governance. Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management*. Tesis doctoral (Universität Konstanz).

SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: Ministerio de AA.PP.

SUBIRATS, J. (1996): "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común", en: BRUGUÉ, Q. y J. SUBIRATS: *Lecturas de gestión pública*, Madrid: MAP, pp. 151-162.

SUBIRATS, J. (1999): "En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local" (Informe). IGOP-UAB/1999.

SUBIRATS, J. (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid: Fundación Encuentro.

SUBIRATS, J. (coord.) (2002a): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació de Barcelona.

SUBIRATS, J. y R. GALLEGÓ (2002b): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS.

SUBIRATS, J. (2006): "O novo papel dos governos locais desde a proximidade e a implicación cidadá". *Administración & Cidadanía*, nº1, pp. 203-215.

VV.AA. (2003) *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Vol. I, Valencia: Tirant lo Blanch.

VALLÉS, J.M. (2000) *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.

VAN DER BERG, L.; E. BRAUN y J. VAN DER MEER (1997): "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C*, 15, pp. 153-272.

VAN GELDER, S. y M. ALLAN (2006): *City branding. How cities compete in the 21st century*, Amsterdam: Placebrands.

VETTER, A. (2002): „Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen in Europa“, *Politische Vierteljahresschrift*, nº 43, pp. 606ss.

VON ARNIM, H-H. (2004): “Democracia y formas de participación local en Alemania”, conferencia en Madrid (2004), disponible en: <http://www.hfv-speyer.de/VONARNIM/gobiernolocal.htm> (Consulta: 30 octubre 2008).

WALLACE, H (ed) (1997): *Participation and Policy making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press.

WEHLING, H-G (1998): „Besonderheiten der Demokratie auf Gemeinde Ebene. Mehr Qualität durch Direktwahl der Bürgermeister?“, *Verwaltung und Management*, vol. 4 (2), pp. 76-80.

WOLLMANN, H. y R. ROTH (1999): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske+Budrich.

YEUNG, Y. (1999): “Crecimiento urbano y globalización”, Tokio: Universidad de Naciones Unidas.

<http://www.crim.unam.mx/Cultura/informe/cap7.1.htm> (Consulta: 10 de febrero 2007).

YIN, R. (2003): *Case study research. Design and methods*, Thousand Oaks: Sage.

YSA, T; M. CORTADA y E. CRUSELLAS (2003): “Criterios para detectar buenas prácticas locales”, *Documents*, Fundació Pi i Sunyer, nº 25.

ZURBRIGGEN, C. (2006): “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (1), pp. 67-83.

DOCUMENTOS OFICIALES:

- AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE EE.UU. (Environmental Protection Agency): *Cómo alcanzar el Desarrollo Inteligente, II: 100 políticas adicionales para su implementación*, disponible en: http://www.epa.gov/dced/pdf/gtsg2_spanish.pdf (Consulta: 12 octubre 2007)

- BILBAO METRÓPOLI 30 (2004): “Análisis de escenarios: Arrigorriaga 2015”, Ayto. Arrigorriaga, Diputación Foral de Bizkaia, Fundación Bilbao Metrópoli-30, disponible en: http://www.bm30.es/hausnarketa/Analisis_de_Escenarios_Arrigorriaga.pdf (Consulta: 18 marzo 2007).

- BILBAO METRÓPOLI 30 (2005): Encuesta a Gestores de Ciudades 2005.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU-UND STADTENTWICKLUNG (2005): „Urban development policy challenge in Germany“, en: *Sustainable Urban Development- A Communal Task*, 2004 Urban Development Report of the Federal Government, Bonn, pág. 1-8, disponible en: http://www.eukn.org/binaries/germany/bulk/text/german-urban-policy-challenges---eng_060907.pdf (Consulta: 13 marzo de 2008).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU-UND STADTENTWICKLUNG (2007): „Key urban development policy areas of the German Presidency in the first half of 2007“, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, disponible en: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_983164/Key-urban-development-policy-areas-of-the-German-Presidency-in-the-first-half-of-2007.pdf (Consulta: 13 marzo de 2008).
- CITY BRAND INDEX: The Anholt City brands Index 2006, disponible en: <http://www.citybrandsindex.com/downloads/cbi2006-q4-free.pdf> (Consulta: 25 de abril de 2008).
- CONSEJO MINISTROS UE (2007a): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, Borrador Final, 2 de mayo de 2007. Aprobación en el Consejo informal celebrado los días 24-25 de mayo de 2007 en Leipzig, Alemania, disponible en: <http://www.mviv.es/es/pdf/otros/carta%20de%20Leipzig.pdf> (Consulta: 23 junio 2007).
- CONSEJO MINISTROS UE (2007b): *Agenda territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 mayo 2007, disponible en: http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATUE_final_castellano.pdf (Consulta: 23 junio 2007).
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (2007): *Programa Operativo FEDER Galicia 2007-2013*, disponible en: http://www.xuntaeco.es/archivos/ca/ser/planeconomica/FEDER2007/POFEDER_Galicia.pdf (Consulta: 29 octubre 2007).
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Informe sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano, disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/rport-es.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (1997): ***Towards an urban agenda in the European Union***, COM (97) 197 final, Bruselas, 06.05.1997, disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf (Consulta: 7 junio 2007).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): ***Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea***. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. 28.10.99, disponible en:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_es.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *Libro Blanco de la Gobernanza en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *The Urban Audit Manual: Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/audit/ftp/vol3.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*, Comunicación de la Comisión, COM (2001) 264 final, Bruselas, 15.5.2001, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0264es01.pdf (Consulta: 11 noviembre 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Libro Verde. Fomentar un nuevo marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, COM (2001) 366 final, Bruselas, 18.07.2001.

- COMISIÓN EUROPEA (2002): *La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, Comunicación de la Comisión, Bruselas, 2 de julio, COM (2002) 347 final, disponible en: http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2002/com2002_0347es01.pdf (Consulta: 3 marzo 2006).

- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Trabajar juntos a nivel local para crear más y mejores empleos para todos. La dimensión local de la Estrategia europea para el empleo*, disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2003/ke4702406_es.pdf (Consulta: 26 octubre de 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, COM (2004) 60 final, Bruselas, 11.02.2004, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0060es01.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2005a): *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, COM (2005) 718 final, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type doc=COMfinal&an doc=2005&nu doc=718 (Consulta: 11 noviembre de 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2005b): *2007: Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos. Hacia una sociedad justa*. COM (2005) 225 final de 1.6.2005, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0225es01.pdf

(Consulta: 7 junio 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2005c): *Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (2005) 658 final, Bruselas, 13.12.2005, disponible en:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0658es01.pdf

(Consulta: 11 noviembre 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2006a): ***Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones***, COM (2006) 285 final, Bruselas, 13.7.2006, disponible en:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/com_2006_0385_es.pdf

(Consulta: 7 junio 2007).

- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *EU Research for Sustainable Cities- Raise People Awareness of Urban Research*, Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (2007a): *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, COM (2007) 642 final, Bruselas, 22.10.2007.

- COMISIÓN EUROPEA (2007b): *EU Research for Sustainable Cities- Raise People Awareness of EU Urban Research*, Luxemburgo, disponible en: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/environment/docs/raiseproject.pdf> (Consulta: 20 junio 2008).

- COMISIÓN EUROPEA (2007c): *Guide. Part 1. The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*, Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2007d): *Guide. Part 2. The urban dimension in other Community policies for the period 2007-2013*, Bruselas, en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide2_en.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2009): ***Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities***, DG Política Regional, Bruselas, en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf

- COMITÉ DE LAS REGIONES (1999): *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: CDR-Estudios E-1/1999

- COMITÉ DE LAS REGIONES (2002a): *Los entes regionales y locales en Europa*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: CDR-Estudios E-4/2002.

- COMITÉ DE LAS REGIONES (2002b): *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*, Bruselas: Oficina

de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: CDR-Estudios E-7/2002.

- COMITÉ DE LAS REGIONES (2004): *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Vol. II, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Colección: CDR-Estudios E-1/2004.

- CONCELLO DE SANTIAGO (2001): *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela: Concellaría de Relacións Veciñais.

- CONCELLO DE SANTIAGO (2003): *Axenda 21 Local de Santiago de Compostela*, documento inédito.

- CONCELLO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA (2004): *Diagnóstico da Cidade. Avance do Plan Estratéxico*, disponible en:
http://invest.maiscompostela.com/conecernos/interior.php?txt=in_cmplanextrtexico&lg=gal

- CONCELLO DE SANTIAGO (2007a): *Determinación de obxectivos e definición de liñas estratéxicas. Plan estratéxico da cidade de Santiago de Compostela*, documento inédito.

- CONCELLO DE SANTIAGO (2007b): *Acordo de Goberno 2007-2011 (PSOE-BNG)*, documento.

- CONCELLO DE SANTIAGO (2008a): *Memoria del proyecto “Santiago Norte”*, Programa Iniciativa Urbana, documento inédito.

- CONCELLO DE SANTIAGO (2008b): *Desenvolvemento de obxectivos e liñas estratéxicas. Proxectos, accións e programas. Plan estratéxico da cidade de Santiago de Compostela*, documento inédito.

- CONCELLO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA (2008): *Anuario Estatístico 2008*, disponible en:
http://www.santiagodecompostela.org/facendo_cidade/facendo.php?txt=fc_datos&lg=gal

- CONSEJO DE EUROPA (2009): *Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, disponible en:
http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/URBAN_CHARTER_EN.pdf

-CSR-VADAREGIO (2004): “El impulso de la responsabilidad social empresarial desde las instituciones regionales y locales”.

- DEPUTACIÓN DE PONTEVEDRA (2006): *Plan Estratéxico da Provincia de Pontevedra 2010*, versión en cd-rom.

- ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX (2008), disponible en:
<http://epi.yale.edu/Home>

- EUROPEAN CONFERENCE URBAN FUTURE (2005): Declaración de Saarbrücken: „The „Acquis Urban“. Using cities' best practises for European Cohesion Policy”, disponible en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf (Consulta: 13 septiembre 2008).
- EWSA: *Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft*. CESE-2004-09-DE. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Bruxelles: 2004, disponible en:
<http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/booklets/CESE-2004-009-DE.pdf> (Consulta: 12 agosto 2004).
- FEMP (2003): “Modelo Ciudadanía MC-OCSP. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos”. Adaptación a la Administración Local, disponible en:
www.femp.es/index.php/femp/content/download/845/7042/file/ciudadania.pdf (Consulta: 13 marzo 2006).
- FEMP (2005): *Guía 1: Marco competencial de las entidades locales: el Pacto Local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia en la gestión*, Serie: Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2005): *Guía 2: Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales*, Serie: Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FEMP (2006): “La ley del gobierno y la administración local”, *Carta Local*, nº 177, pp.8 ss, disponible en:
[http://www.cartalocal.es/index.php/cartalocal/versi_n_impresa/\(offset\)/10](http://www.cartalocal.es/index.php/cartalocal/versi_n_impresa/(offset)/10) (Consulta: 2 febrero 2007).
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2007): “Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano”, disponible en: http://www.unfpa.org/swp/2007/spanish/chapter_6/index.html
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2003): “Ciudades insostenibles”, en: Informe España 2003, nº 10, capítulo 5, disponible en:
<http://www.fundencuentro.org/Informes/Notas%202003%20pdf/05ciudades.pdf> (Consulta: 7 de mayo 2007).
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2004): “Un nuevo discurso estratégico”, en: Informe España 2004, nº 11, capítulo 5, disponible en:
<http://www.fund-encuentro.org/Informes/Notas%202004%20pdf/05-1-ciudades.pdf> (Consulta: 7 de mayo 2007).
- FUNDACIÓN ENCUESTRO (2005): “Poderes locales”, en: Informe España 2005, nº 12, capítulo 5, disponible en:
<http://www.fund-encuentro.org/Informes/Notas%202005%20pdf/05-Poderes%20locales.pdf> (Consulta: 7 de mayo 2007).

- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2006): “Políticas de tiempo y ciudad”, en: Informe España 2006, nº 13, disponible en: <http://www.fund-encuentro.org/Informes/Notas%202006%20pdf/0%20Parte%20II.pdf> (Consulta: 7 de mayo 2007).
- KGSt 5/1993 (1993): Informe: „Das neue Steuerungsmodell-Begründung-Konturen-Umsetzung“, Köln: KGSt.
- KGSt 1999 (1999): Informe: „Das neue KGSt-Politikerhandbuch“, Köln: KGSt, pp. 106-111.
- LEBENS MINISTERIUM (2007): *The Public Participation Manual. Shaping the future together*, Viena, disponible en: <http://www.jungk-bibliothek.at/> (Consulta: 31 diciembre 2007).
- *Loutrdryéddfsdsam,okale Agenda 21 – Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen. Stand und Perspektiven in Deutschland* (1999), disponible en: http://www.apug.de/archiv/pdf/lokale_agenda21_stand1999.pdf
- MINISTERIO AA.PP (2005a): “El Libro blanco sobre la reforma del gobierno local en España: balances y perspectivas” (Comparecencia de Jordi Sevilla ante la Comisión de Entidades Locales del Senado), disponible en: http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local.html (Consulta: 20 julio 2006).
- MINISTERIO AA.PP (2005b): *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, disponible en: http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/libro_blanco.html (Consulta: 20 julio 2006).
- MINISTERIO AA.PP (2006): “Borrador del Anteproyecto de la ley básica del gobierno y la administración local”, disponible en: http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local.html (Consulta: 3 julio 2006).
- MINISTERIO AA.PP (2006): “Notas sobre la nueva ley de reforma del gobierno y de la administración local”, disponible en: http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/01/document_es/Resumen_Ley_Basica_del_Gobiern.pdf (Consulta: 20 julio 2006).
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2006): *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*, disponible en: <http://www.bcnecologia.net/documentos/estrategia.pdf> (Consulta: 11 noviembre de 2007).
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, disponible en: <http://www.bcnecologia.net/documentos/libroverde.pdf> (Consulta: 01 noviembre de 2007).

- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2002): *Report of the first session of the World Urban Forum*, disponible en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4075_58516_report.pdf (Consulta: 10 septiembre 2007).
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2004): *Report of the second session of the World Urban Forum*, disponible en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4076_88849_WUF2-FINAL_Report.pdf (Consulta: 10 septiembre 2007).
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2006): *Report of the third session of the World Urban Forum*, disponible en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4077_70142_WUF3-Report-final%20%20dm1%2023%20june.REV.1.pdf (Consulta: 10 septiembre 2007).
- PARLAMENTO EUROPEO (2005): Informe sobre la dimensión urbana en el contexto de la ampliación, ponente: Jean Marie Beaupuy, A6 (2005) 0272 de 21.9.2005, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0272+0+DOC+PDF+V0//ES> (Consulta: 5 junio 2007).
- PARLAMENTO EUROPEO (2008): Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig, A6 0028/2008 de 21.02.2008, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0069&language=ES&ring=A6-2008-0028> (Consulta: 14 septiembre 2008).
- PNUD (2005): "Informe sobre Desarrollo Humano" (Cuadros de indicadores de Desarrollo Humano), disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_HDI.pdf (Consulta: 10 mayo 2007).
- PROGNOSES (2007): *Zukunftatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb*, disponible en: <http://www.prognos.com/zukunftsatlas/> (Consulta: 10 enero de 2008).
- RAISE (2005): *Citizens' Declaration on the City of tomorrow*, Bruselas, disponible en: <http://www.raise-plus.org/doc/RAISE%20Declaration%20Summary%20EN.pdf> (Consulta: 14 octubre 2008).
- RAISE-PLUS Consortium (2007a): *European Research towards a sustainable "City of Tomorrow": Raising citizens' awareness and commitment. Guidelines for the implementation of RAISE citizens' conferences*, disponible en: <http://www.raise-plus.org/doc/Raise%20Guidelines1.pdf> (Consulta: 14 octubre 2008).

- STADT KONSTANZ (2000): *Zwischenbericht 1997-2000. Lokale Agenda Konstanz*, disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/pdfs/6.pdf>
- STADT KONSTANZ (2003a): *Zukunftsforum Innenstadt*, Lokale Agenda 21 KONSTANZ, disponible en: <http://www.konstanz.de/stadtinfo/agenda21/zukunftswerkstatt2/index.htm>
- STADT KONSTANZ (2003b): *Arbeitsbuch "Zukunft Konstanz 2020"*, disponible en: <http://www.konstanz.de/stadtinfo/konstanz2020/kn2020/index.htm>
- STADT KONSTANZ (2004a): *Vorlage Nachhaltigkeitsindikatoren*, disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/pdfs/21.pdf>
- STADT KONSTANZ (2004b): *Nachhaltigkeitsbericht Stadt Konstanz 2004* disponible en: <http://www.konstanz.de/imperia/md/content/rathaus/aemter/la21/16.pdf>
- STADT KONSTANZ (2007): *Entwurf Stadtentwicklungsprogramm "Zukunft Konstanz 2020"*, disponible en: <http://www.konstanz.de/stadtinfo/konstanz2020/entwurfmasterplan/index.htm>
- UNHABITAT (2001): *Tools to Support Urban Participatory Decision-making*, <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1122>
- URBAN FUTURE (2005): "The 'Acquis Urban'. Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy", *Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference 'Urban future'*, on June 8-9th, Saarbrücken (Germany), disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf
- XUNTA DE GALICIA (2006): Acordo entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido e desenvolvemento de Pacto Local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia, disponible en: <http://www.xunta.es/pacto-fegamp> (Consulta: 4 febrero 2006).

Páginas Web

ASOCIACIONES E INSTITUCIONES:

- Asociación mundial de las Grandes Ciudades:
<http://www.metropolis.org/index.php?lang=es>
- Bilbao Metròpoli 30: <http://www.bm30.es/hausnarketa/reflexes.html>
- Bundesweite Servicestelle Lokale Agenda 21: www.agendatransfer.net
- Bürgerorientierte Kommunen: <http://www.buergerorientierte-kommune.de/>
- Centro de Documentación del Programa Urbal:
<http://www.centrourbal.com/> <http://www.urbalmalaga.com/index.php?cambia=es>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:
<http://www.clad.org.ve/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&L=ES>
- Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales (CLRAE): http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp
- Consultora Both Diskurs: <http://www.diskurs.com/index0.htm>
- Copenhagen Institute for Future Studies: <http://www.cifs.dk/en/>
- Council of European Municipalities and Regions: <http://www.ccre.org/>
- Diputación de Barcelona: www.diba.es/bbp/default/htm
- Ebrópolis, Oficina de Desarrollo Estratégico de Zaragoza:
<http://www.ebropolis.es/web/index.asp>
- Ecolo-bremen (AL 21): <http://www.ecolo-bremen.de/>
- Econtur-International Agency for Sustainable Projects : www.econtur.de
- Eixo Atlántico: <http://www.eixoatlantico.org/eixo.php>
- European Corporate Governance Institute: <http://www.ecgi.org/>
- Federación Española de Municipios y Provincias: <http://www.femp.es/>
- Federación Galega de Municipios e Provincias: <http://www.fegamp.org/>
- Fundación CIEDES, Málaga: <http://www.ciedes.es/>
- Fundación Encuentro: <http://www.fund-encuentro.org/default.htm>
- Fundación ProVigo: <http://www.fundacionprovigo.org/>
- Global to Local: www.globaltolocal.com
- IMUG Forschungsinstitut: <http://www.imug.de/>
- Institute on Governance: <http://www.ioq.ca/>
- Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia (País Vasco):
<http://www.prospektiker.es/>
- Instituto de Intangibles: <http://www.institutointangibles.com>
- Instituto para la Sostenibilidad de Recursos: <http://www.isrcer.org/>
- International Association for Public Participation: <http://www.iap2.org/>
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt):
<http://www.kgst.de/>
- Mehr Demokratie: <http://www.mehr-demokratie.de/>

- Menschen für Solidarität, Ökologie und Lebensstil:
<http://www.nachhaltig.at/>
- Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen: <http://www.jungk-bibliothek.at/>
- Salud y Familia: <http://www.saludfamilia.es/>
- United Nations Human Settlements Programme:
<http://www.unhabitat.org/>
- Young Foundation: <http://www.youngfoundation.org.uk/>

BASES DE DATOS:

- EUROSTAT: http://ept.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090_30070682_1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL
- PROGNOS: <http://www.prognos.com/zukunftsatlas/>
- Urban Audit: <http://www.urbanaudit.org/>
- Banco de Buenas Prácticas locales (Fundació Pi i Sunyer):
<http://www.diba.es/bbp/es/default.htm>
- La web municipal: <http://www.lawebmunicipal.com/>
- Municipios 21: <http://www.municipios21.com/>

CONGRESOS:

- City-marketing Elche: <http://www.citymarketing.biz/>

HERRAMIENTAS DE GESTIÓN URBANA:

- IMS: www.localmanagement.eu
- STATUS: www.localtargets21.org y www.localevaluation21.org
- IAP2 Public participation Toolbox:
http://iap2.affiniscape.com/associations/4748/files/06Dec_Toolbox.pdf
- Community planning: www.communityplanning.net
- Tools to support participatory urban decision making (UN/Habitat 2001):
<http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1122>
- Indicadores comunes europeos: hacia un perfil de la sostenibilidad local:
http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/methodology_sheet_es.pdf

INVESTIGACIÓN URBANA:

- Deutsches Institut für Urbanistik: <http://www.difu.de/>
- European Academy of the Urban Environment: <http://www.eaue.de/>
- European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR):
<http://www.euricur.nl/>
- European Urban Research Association: <http://www.eura.org/>

- London School of Economics, CITIES Programme: <http://www.lse.ac.uk/collections/cities/Research/Default.htm>
- The Urban Land Institute: <http://www.uli.org//AM/Template.cfm?Section=Home> , http://europe.uli.org//AM/Template.cfm?Section=ULI_Europe_Home
- Urban Age Institute: <http://www.urbanage.org/>
- UrbEUROPE: <http://www.urban-europe.net/>

PROGRAMAS Y PROYECTOS:

- Atributos urbanos: (Centro Andaluz de Arte Contemporáneo) <http://www.atributosurbanos.es/inicio/>
- Bancos del tiempo: <http://www.timedollar.org/>, <http://www.londontimebank.org.uk/> , <http://trueque.org.ar/>, <http://www.regione.emilia-romagna.it/banchedeltempo/>, <http://www.cird.bcn.es/castella/bancodeltiempo/BancodelTiempo.htm>
- Covenant of Mayors: <http://www.managenergy.net/products/R2008.htm>
- Europe INNOVA: <http://www.europe-innova.org/index.jsp>
- Living Labs Europe: <http://www.livinglabs-europe.com/>
- Local management: <http://www.localmanagement.eu>
- Managing Urban Europe-25 (MUE – 25): <http://www.mue25.net>
- Plan estratégico metropolitano de Barcelona: http://www.bcn2000.es/es/2_plan_estrategico/presentacion.aspx
- Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>
- RAISE (Raising Citizens and Stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe): <http://www.raise-plus.org/>
- Soziale Stadt: <http://www.sozialestadt.de/programm/>
- LIFE+: <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifepius.htm>
- URBAN: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_en.htm
- URBACT: <http://urbact.eu/>
- URB-AL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm

REDES:

- Agenda local: Red de la Agenda 21: <http://www.agenda21local.es>
- Civil Society and New Forms of Governance in Europe (CINEFOGO): <http://www.cinefogo.org/about-cinefogo>
- Citizens' Network Benchmarking Initiative: <http://www.citizensnetwork.org/>
- Community Knowledge Net: <http://www.communityknowledge.net/>
- Conference of Atlantic Arc Cities: <http://www.atlanticcities.eu/>
- European Spatial Planning Observation Network: <http://www.espon.eu/>

- European Urban Knowledge Network: <http://www.eukn.org/spain/>
<http://www.eukn.org/eukn/news/index23.html>
- Eurocities: <http://www.eurocities.org/>
- Future Search Conference: <http://www.futuresearch.net/>
- Global Business Network: <http://www.gbn.com>
- Guía de redes urbanas de la UEMRI (Iniciativa de investigación sobre la gestión ambiental urbana): <http://www.gdrc.org/uem/networks/index.html>
- ICLEI Local Governments for Sustainability: <http://www.cities21.com/>
<http://www.iclei.org/europe/la21/sustainable-cities.htm> (Europa).
- Internationaler Bodensee Hochschule:
<http://www.bodenseehochschule.org/neu/>
- Municipios por una democracia participativa:
<http://www.presupuestosparticipativos.com/>
- Programa de la red francesa: <http://www.urban-france.org>
- Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT):
<http://www.radeut.org>
- Red Europea de Conocimiento Urbano: <http://www.eukn.org/espana/>
- Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (ECOURBANO):
<http://www.ecourban.net/index.asp>
- Red urbana germano-austriaca:
<http://www.deutscher-verband.org/seiten/urban-netzwerk/default.asp>
- Smart Growth Network: <http://www.smartgrowth.org>
- Union of Baltic Cities: <http://www.ubc.net/>

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

<i>Cuadro 1.1: Posición institucional de la UE en relación al papel de las ciudades.</i>	69
<i>Cuadro 1.2: Exposición de motivos de la Iniciativa comunitaria URBAN.</i>	70
<i>Cuadro 1.3: La dimensión urbana de las políticas comunitarias para el período 2007-2013.</i>	78
<i>Cuadro 1.4: Encuentros intergubernamentales sobre Desarrollo sostenible.</i>	80
<i>Cuadro 1.5: Documentos normativos relacionados con el desarrollo urbano</i>	81
<i>Cuadro 2.1: Principios del Smart Growth.</i>	161
<i>Cuadro 2.2: Contenidos de una estrategia de desarrollo local.</i>	162
<i>Cuadro 2.3: Contenidos de la planificación de desarrollo local.</i>	162
<i>Cuadro 3.1: Variables que miden la “capacidad de organizativa”.</i>	181
<i>Cuadro 3.2: Productos de la iniciativa Living Labs.</i>	216
<i>Cuadro 3.3: Técnicas y elementos propios de la gestión estratégica urbana.</i>	235
<i>Cuadro 4.1: Cronología del proceso.</i>	286
<i>Cuadro 5.1: Consulta hemeroteca periodo 2002-2008.</i>	345

<i>Figura 1.1: Secuencia general del proceso RAISE.</i>	91
<i>Figura 1.2: Cómo el enfoque RAISE facilita el cambio sostenible.</i>	92
<i>Figura 1.3: Sistema de Gestión integrada para la sostenibilidad (IMS)</i>	95
<i>Figura 2.1: Fases del proceso de políticas públicas.</i>	116
<i>Figura 2.2: Proceso formación agenda institucional.</i>	118
<i>Figura 2.3: Europeización a nivel urbano.</i>	129
<i>Figura 2.4: El paso del gobierno local tradicional a la governance urbana.</i>	138
<i>Figura 2.5: La gobernanza de proximidad como espacio político.</i>	140
<i>Figura 2.6: Modelo del Bürgerkommune.</i>	154
<i>Figura 2.7: Principales acciones que desarrollan las ciudades.</i>	171
<i>Figura 3.1: Modernización de la Administración Local.</i>	189
<i>Figura 3.2: Categorías de intangibles.</i>	219
<i>Figura 3.3: Análisis de escenarios en Urbanópolis.</i>	256
<i>Figura 4.1: Triángulo de las posibilidades de futuro.</i>	281
<i>Figura 4.2: La planta del desarrollo sostenible.</i>	284
<i>Figura 4.3: Elementos del espacio económico y vital de un municipio.</i>	288
<i>Figura 4.4: Articulación del proceso: funciones e instrumentos de participación.</i>	294
<i>Figura 4.5: Relación de procesos y productos.</i>	317
<i>Figura 5.1: Estructura de gestión del proyecto USN.</i>	357
<i>Figura 5.2: Relación de procesos en Santiago de Compostela.</i>	362

ÍNDICE DE GRÁFICOS E IMÁGENES

<i>Gráfico 1.1: Evolución de la población en Europa (1975-2015).</i>	63
<i>Gráfico 1.2: Dimensiones de la reforma local y ejes estratégicos.</i>	102
<i>Gráfico 3.1: Ciudades que forma parte de la Auditoría Urbana.</i>	209
<i>Gráfico 3.2: Red de ciudades participantes en el programa URBACT.</i>	211
<i>Gráfico 3.3: Factores determinantes de la calidad de vida (2003).</i>	223
<i>Gráfico 4.1: Elecciones del 13 de junio de 2004.</i>	278
<i>Gráfico 5.1: Elecciones de 27 de mayo de 2007.</i>	330
<i>Imagen 5.1: Impresión de pantalla de la Web municipal.</i>	341
<i>Imagen 5.2: Impresión de pantalla del portal XornalGalicia.com.</i>	342

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1.1: Factores de reforzamiento de la dimensión local.</i>	53
<i>Tabla 1.2: Tendencias y valores dominantes.</i>	59
<i>Tabla 2.1: Objetivos de policy analysis y fases del proceso analizadas.</i>	117
<i>Tabla 2.2: Perspectivas analíticas sobre la variable dependiente</i>	118
<i>Tabla 2.3: Factores influyentes en la construcción de la agenda.</i>	121
<i>Tabla 2.4: Actores implicados en el policy process.</i>	122
<i>Tabla 2.5: Limitaciones a la racionalidad en la toma de decisiones.</i>	125
<i>Tabla 2.6: Concepciones normativas.</i>	146
<i>Tabla 2.7: Tipos de trabajo entre los ciudadanos y la Administración.</i>	151
<i>Tabla 3.1: Evolución de los temas objeto de interés científico.</i>	184
<i>Tabla 3.2: Evolución del Estado y cambios en la Administración pública.</i>	187
<i>Tabla 3.3: Equiparación entre la empresa y la ciudad.</i>	191
<i>Tabla 3.4: Estrategias de reforma.</i>	192
<i>Tabla 3.5: Principios rectores en el management y la gobernanza.</i>	194
<i>Tabla 3.6: Hacia la profundización posburocrática.</i>	195
<i>Tabla 3.7: Elementos caracterizadores de la gestión posburocrática.</i>	205
<i>Tabla 3.8: Valoración de los aspectos que determinan la calidad de vida en la ciudad.</i>	222
<i>Tabla 3.9: Medida en que se percibe el cambio de estrategia.</i>	229

<i>Tabla 3.10: Motivación para iniciar una política pública/ un proceso de planificación estratégica.</i>	239
<i>Tabla 4.1: Constitución de los talleres y evolución de los distintos Proyectos.</i>	309
<i>Tabla 4.2: Operacionalización de la dimensión D: participación.</i>	315
<i>Tabla 5.1: Líneas estratégicas previstas en el PESC.</i>	339
<i>Tabla 5.2: Vaciado de prensa local sobre el PESC.</i>	346
<i>Tabla 5.3: Mapa de actores implicados en el desarrollo urbano de la ciudad.</i>	348
<i>Tabla 5.4: Ejes estratégicos y áreas temáticas de la USN</i>	355
<i>Tabla 5.5. Ficha de análisis de gestión de los procesos.</i>	359
<i>Tabla 5.6: Vaciado de prensa local sobre la USN.</i>	361

ANEXO METODOLÓGICO

“Research, after all, is about discovery, not simple the verification or falsification of existing hypotheses. That said, it is also true that research on a particular topic should move from hypothesis generating to hypothesis testing. This marks the progress on a field, and of a scholar’s own work.”

John Gerring (2007: 148)

1. Diseño de la investigación

Criterios para juzgar la calidad del diseño de la investigación

Test	Caso de estudio	Fase de investigación
Validez (correcta operacionalización de los conceptos estudiados)	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de diversas fuentes. • Establecer una cadena de evidencia de los cambios observados. • Informantes clave. 	Recolección de datos Recolección de datos Composición
Validez interna (relaciones de causalidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de la explicación. • Indicar explicaciones contrarias. • Empleo de modelos lógicos. 	Análisis de datos
Validez externa (replicabilidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de la teoría en los estudios de caso. • Replicación lógica en <i>multiple-case studies</i>. 	Diseño de investigación
Fiabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de protocolos. • Desarrollo de bases de datos. 	Recolección de datos

Fuente: basado en *Case Study tactics for Tour Design Tests* (COSMOS Corporation), (Kin 2007: 34)

El diseño de la investigación, en toda investigación empírica, se define como la lógica que ayuda a conectar los datos que deben ser recogidos y las conclusiones iniciales, con las hipótesis planteadas al inicio del estudio o en palabras de Kin (2002: 20): “a research design is a *logical plan for getting from here to there*, where *here* may be defined as the initial set of questions to be answered, and *there* is some set of conclusions (answers) about these questions”. La concreción de la pregunta de investigación debe estar clara para saber cuál es el diseño de investigación más adecuado, puesto que el diseño de la investigación tiene un carácter instrumental, definiéndose como el modo por el que una evidencia empírica corrobora una hipótesis.

2. Estrategia de investigación: ESTUDIO DE CASOS.

Siguiendo estas recomendaciones, el estudio de casos se presenta, en función de las preguntas planteadas, como la técnica más adecuada para llevar a cabo la investigación. No obstante, la siguiente cuestión es la de **cómo seleccionar los casos**. Para este fin existen diversas técnicas, pero la que mejor responde a las evidencias del caso es la técnica del *Most-different cases*²⁷², que se caracteriza por ser casos (dos o más) que difieren en variables específicas distintas de X_1 e Y : “The researcher tries to identify cases where just one independent variable (X_1), as well as the dependent variable (Y), covary, while all other plausible factores (X_{2a-d}) show different values.” (Gerring 2008:139).

²⁷² Esta técnica es también conocida como método de la concordancia (J. S. Mill 1843) que, como sabemos, exige que no haya variación en las variables independiente-dependiente (variables operativas), pero que haya diferencia en las variables de contexto o de fondo.

Análisis *Most-different* con dos casos

Tipo de casos	X ₁	X _{2a}	X _{2b}	X _{2c}	X _{2d}	Y
A	1	1	0	1	0	1
B	1	0	1	0	1	1

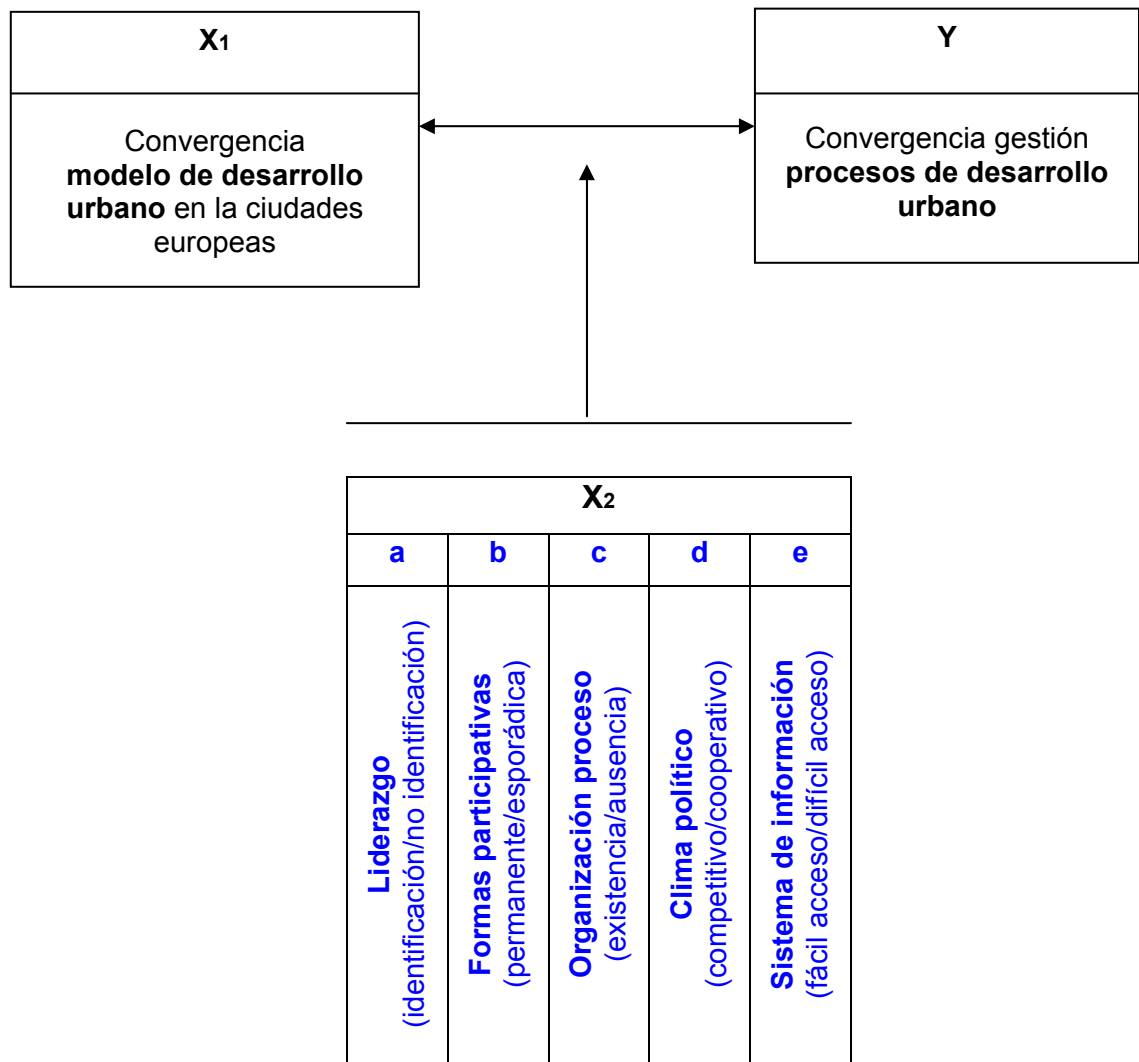
X₁ = variable de interés teórico. **X_{2a-d}** = vector de controles. **Y** = resultado de interés.

Fuente: GERRING, J. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*, Boston, Cambridge University Press, p. 140.

Este tipo de análisis, requiere operar con dicotomías en cada variable, de manera que las diferencias entre los casos puedan ser medidas en base a dicha dicotomía (alto/bajo, presente/ausente). La observación de los casos se ha puesto de manifiesto una serie de variables de contexto²⁷³ que tienen un impacto en el desarrollo de la gestión de los procesos. Dichas variables de recogen en la siguiente figura:

²⁷³ “At the same time, whatever potential casual factors do vary within the single case over time will seem to explain differences in the outcome. These causes of the within-case variation can be less important casual variables that belong in a complete explanation, or they can be idiosyncratic factors that affect this case but not others and therefore do not belong in a general explanation.” (Geddes 2006: 118).

Hipótesis de trabajo



Protocolo del estudio de casos

1. Introducción a los casos de estudio y propósitos del protocolo.

- Planteamiento de hipótesis.
- Marco teórico para el caso de estudio (modelo).
- Papel del protocolo como guía.

2. Procedimiento de recolección de datos.

- Nombre de los lugares visitados, así como de las personas entrevistadas.
- Plan de recolección de datos (calendario, tiempo empleado en cada visita, etc.)
- Documentación previa (análisis documental).

3. Esbozo del informe del caso.

- Descripción del proceso que se va a estudiar.
- Innovaciones/peculiaridades del proceso.
- Impacto del proceso.
- Descripción de factores contextuales que influyen en el proceso.
- Cronograma, lógica específica del proceso, documentos de referencia y lista de personas entrevistadas.

4. Cuestiones que se plantean para cada caso.

- Descripción de la práctica:
 - Origen y recursos empleados (presupuesto, organización, etc.)
 - Mapa de actores que participaron en el proceso.
 - Cómo fue la construcción del proceso.
 - Peculiaridades de este proceso.
 - Objetivos.
- Evaluación:
 - Existe una evaluación del proceso.
 - Quién la realiza.
 - Cuáles son los resultados de la evaluación.
 - Explicación.

A continuación se presenta la premisa y el protocolo de análisis que se ha seguido para responder a cada uno de los objetivos planteados:

Objetivo 1: ANÁLISIS DE CONTENIDOS DE LA POLÍTICA URBANA EUROPEA.

En el año 1997, la Comisión, en la comunicación “*Towards an urban agenda in the European Union*”, COM (97) 197 final, describe los objetivos que deberá lograr una Agenda Urbana Europea:

- Promover la competitividad económica y del empleo.
- Favorecer la cohesión social y económica.
- Inserción de las ciudades en las redes transeuropeas.
- Promoción del desarrollo sostenible y de la calidad de vida en las ciudades.

En coherencia con estos objetivos, hoy en día, la política de desarrollo urbano de las ciudades europeas debería contemplar los siguientes ejes:

A. Atractivo de la ciudad: *citymarketing*.

- 1 Accesibilidad y movilidad
- 2 Problemas demográficos y precio del suelo urbano
- 3 Acceso a las infraestructuras y servicios
- 4 Entorno físico
- 5 Cultura

B. Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial.

- 1 El sistema de transportes
- 2 El apoyo a las PYMES y a la economía local
- 3 Innovación, conocimiento y comunicación como motores del desarrollo:
- 4 Capital humano

C. Políticas de empleo e inclusión.

- 1 Desempleo
- 2 Formación
- 3 Exclusión social

Ficha de análisis de contenidos

Ejes Política de desarrollo urbano	Áreas de acción	Santiago de Compostela	Konstanz
Atractivo de la ciudad: citymarketing	• Accesibilidad y movilidad		
	• Problemas demográficos y precio del suelo urbano		
	• Acceso a las infraestructuras y servicios		
	• Entorno físico		
	• Cultura		
Economía del conocimiento: innovación y nuevo espíritu empresarial.	• Sistema de transportes		
	• Apoyo a las PYMES y a la economía local		
	• Innovación, conocimiento y comunicación como motores del desarrollo:		
	• Capital humano		
Políticas de empleo e inclusión	• Desempleo		
	• Formación		
	• Exclusión social		

Objetivo 2: IDENTIFICACIÓN DE ELEMENTOS PROPIOS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES.

En este estadio del análisis se ha tratado de localizar la existencia de elementos propios de la gestión posburocrática en ambos casos, siguiendo la siguiente ficha:

1) Elementos posburocráticos en la gestión de las ciudades

Ficha de análisis de gestión

	Característica	Santiago de Compostela	Konstanz
Método de trabajo	• <i>Benchmarking.</i>		
Dinámica relacional	• Cooperativa: <i>networking.</i>		
Liderazgo	• Transformador		
Organización	• Flexibilidad.		
Producto	• Intangibles (valores).		
Filosofía del cambio	• Dinámica de sistemas y pensamiento estratégico.		

Se pretende analizar la gestión de los procesos de desarrollo urbano que existen en ambas ciudades, tratando de localizar estos elementos de gestión estratégica. Para ello, se parte de la premisa de que para desarrollar un proceso de este tipo se requieren las siguientes precondiciones:

- Decisión del proyecto: se requiere el fuerte impulso por parte de los líderes de la ciudad y la construcción de una comunidad de intereses en torno a la idea de la necesaria transformación del sistema urbano (apoyo político y social).

- Determinación del sistema de participación social y colaboración público-privada: de los agentes sociales y económicos tanto en el diseño como en la implantación del plan. La participación es clave, dado su efecto legitimador, ya que el éxito del plan será proporcional al nivel de reconocimiento del número de agentes urbanos. A través de la participación se logra generar empatías y dar credibilidad al proyecto, favoreciendo un ambiente propicio para impulsar liderazgos.

2) Fichas de análisis del proceso de desarrollo urbano

I) MOTIVACIÓN:

(Font 1999)	Santiago de Compostela	Konstanz
Crisis y declive de la ciudad/ Revitalización		
Evento		
Colaboración público-privada		
“Efecto arrastre”		
Sensibilidad a la mejora continua		

Observaciones:

.....

.....

.....

II) MAPA DE ACTORES:

	Santiago de Compostela	Konstanz
Expertos		
Administración pública		
Políticos		
Agentes sociales		
Agentes económicos		

Observaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

III) CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO:

a) Fase de Diagnóstico:

	Santiago de Compostela	Konstanz
Técnicas (DAFO, escenarios, etc.)		
Actores		
Sistema de participación		
Estructura técnica		
Clima político		
Liderazgos		

Observaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

b) Establecimiento del marco estratégico:

		Santiago de Compostela	Konstanz
Ejes de acciones estratégicas	Infraestructuras		
	Servicios		
	Promoción económica.		
	Personas		
Sistema de indicadores			
Técnicas de gestión			
Estructura técnica			
Sistema de participación/información			
Actores			
Clima político			
Liderazgo			
Tradición cultural (capital social)			

Observaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

c) Proceso de implementación y d) Proceso de comunicación:

	Santiago de Compostela	Konstanz
Sist. Indicadores de seguimiento		
Técnicas de gestión		
Estructura técnica		
Sistema de participación/información		
Actores		
Clima político		
Liderazgo		
Tradición cultural (capital social)		

Observaciones:

.....

.....

.....

.....

3. Técnicas de investigación

- ENTREVISTAS: han constituido un instrumento fundamental para encontrar evidencias acerca de las percepciones de los actores implicados en los procesos objeto de estudio. Las entrevistas nos han servido tanto para hacer una exploración del tema como para obtener datos concretos.

Para realizar las entrevistas se han seleccionado diversos tipos de agentes, principalmente a partir de las referencias de los propios entrevistados, tratando de respetar el principio de representatividad. De esta manera, la entrevista concluía preguntando al entrevistado acerca de qué otra/s persona/s debía/n ser entrevistadas en relación con el tema propuesto. Así se pudieron obtener nuevos nombres y contactos por referencia de anteriores entrevistados, lo que fue de gran ayuda en ambos casos, dada la falta de información en el caso gallego y la brevedad de la estancia en Alemania (efecto “bola de nieve”).

El guión de las entrevistas ha sido semi-estructurado y se ha centrado en las siguientes cuestiones, dejando al mismo tiempo un margen para que los entrevistados expresasen sus opiniones de forma espontánea y distendida:

- a) Datos del entrevistado y su vinculación con el objeto de estudio.
- b) Descripción de la institución o colectivo al que pertenece.
- c) Descripción de su papel e implicación en los procesos de desarrollo.
- d) Valoración de los siguientes aspectos: participación y conocimiento del proceso, identificación de los actores clave (para la realización de un mapa de actores), identificación de líderes del proceso, valores dominantes en relación a los contenidos y a la articulación del proceso y, por último, la identificación de problemas.

Entrevistas realizadas para el caso de Santiago de Compostela

(julio 2005-marzo 2009).

- **Rosa Muñiz:** Ciudadanía, coop: técnica de la cooperativa Ciudadanía, encargada de la organización de la participación en la fase de diagnóstico del PESC.
- **Luis Caramés Viéitez:** director del PESC.
- **Francisco Candela:** concelleiro de Turismo y delegado del PESC en 2006 (PSOE).
- **Marta Álvarez-Santullano:** concelleira de Medio ambiente en 2006 (PSOE).
- **Técnico de Medio Ambiente** del Concello de Santiago de Compostela.
- **Ánxel Viña:** técnico de la Oficina de Planeamento, S.A, que es la empresa encargada de la realización del PXOU y una de las partes de la UTE a la que se encargaron los trabajos técnicos del PESC.
- **Gonzalo Rodríguez Rodríguez:** profesor de la Facultad de Económicas, conocedor del proceso de la Axenda 21 de Santiago de Compostela.
- **Juan Ares Fernández:** técnico del IDEGA, la otra entidad integrante de la UTE a la que se encargaron los trabajos técnicos del PESC.
- **Socorro García Conde:** concelleira de Rehabilitación e Cidade histórica e impulsora de la Iniciativa USN (BNG) y actualmente primera teniente de alcalde.
- **Fernando Barros:** secretario general adjunto de la Cámara de Comercio de Santiago de Compostela, participante en los trabajos del PESC.
- **Daniel Romero:** asesor del BNG, implicado en los trabajos preparativos de la Iniciativa USN.
- **Elvira Cienfuegos:** concelleira de Medio Ambiente (BNG).
- **Xosé Manuel Iglesias:** concelleiro de Turismo, promoción económica, etc. (BNG).
- **Néstor Rego Candamil:** primer teniente de alcalde y participante en los trabajos del PESC (BNG).
- **Xosé A. Sánchez Bugallo:** alcalde de Santiago de Compostela desde 1998 (PSOE)

Entrevistas realizadas para el caso de Konstanz

(julio-septiembre 2008)

- **Horst Eickmeyer:** alcalde de Konstanz (1980-1996).
 - **Charlotte Biskup:** representante municipal del partido de Los Verdes (FGL).
 - **Horst Frank:** alcalde actual de Konstanz, desde 1996.
 - **H. Schaal:** técnico responsable del SMK.
 - **Walter Wichmann:** técnico responsable de la AL 21.
 - **Christa Albrecht:** técnica responsable del STEP 2020.
 - **Heribert Baumann:** representante municipal del CDU.
 - **Anne Mühlhäusser:** representante municipal de FGL.
 - **Hanna Binde:** representante municipal del SPD.
 - **Winfried Kropp:** miembro del SPD.
 - **Walter Pilz:** representante municipal independiente (FWG).
 - **Christiane Kreitmeier:** representante municipal de FGL.
 - **H. Schindele:** representante municipal independiente (NLK).
 - **Alexander Stock:** académico y experto en gestión local, especialmente del modelo del Sur de Alemania.
- CUESTIONARIOS: (en gallego).

Asimismo, en el caso de Compostela, para compensar la falta de información documental, se les pasó a los entrevistados un cuestionario en el que se hacían preguntas relacionadas con los objetivos de la investigación.



Moneyba González Medina.

Dpto. de Ciencia Política e da Administración.
Facultade de Ciencias Políticas e Sociais.
Campus Sur. 15782- Santiago de Compostela.
Correo electrónico: monegm@usc.es

Estimado participante:

en primeiro lugar, quero agradecerlle que acceda a contestar estas preguntas, que serán de utilidade na investigación que estou a desenvolver para a miña tese de doutoramento.

Este cuestionario componse de dous bloques de preguntas, organizados en torno a dous temas: os contidos da axenda urbana e, en segundo lugar, a xestión da mesma, tomando como referencia os procesos/instrumentos de desenvolvemento urbano en marcha na cidade de Santiago de Compostela.

Se algunha das cuestións ten sido formulada de xeito pouco preciso, pídolle que se poña en contacto para aclararlla e, no seu caso, corrixir a súa redacción.

Por último, quero reiterar que os resultados deste cuestionario serán empregados exclusivamente para esta investigación, obrando con absoluta discreción en relación á utilización da información.

Moitas grazas pola súa participación,

Moneyba González Medina.

Data:.....

Duración:.....

Lugar de celebración:.....

☺ **NOME:**

- Cargo/función:.....
- Dende fai canto tempo:.....
- Formación:.....

OBSERVACIÓNS:

- Medio de contacto:.....
- Tempo transcorrido ata a concesión da entrevista:.....

Obxectivo 1: CONTIDOS DA AXENDA URBANA:

- Na súa opinión, cales son os 4 principais aspectos que deben tratar as políticas urbanas en xeral? (por orde de importancia)

1.
2.
3.
4.

- O desenvolvemento urbano sostible aparece reflectido na axenda política de Santiago.

Moi de acordo	Bastante	Pouco	Nada.	Non sabe.

- A preocupación por abordar o modelo de cidade dende a perspectiva do desenvolvemento sostible provén da Unión Europea.

Moi de acordo	Bastante	Pouco	Nada.	Non sabe.

- Cales son as principais dimensións/aspectos que deben abordarse na construción do modelo de desenvolvemento urbano de Santiago de Compostela?

1.
2.
3.
4.

- Os distintos axentes da cidade teñen asimilado o concepto de desenvolvemento sostible.

Moi de acordo	Bastante	Pouco	Nada.	Non sabe.

- Cal é a principal motivación para poñer en marcha un proceso de desenvolvemento urbano (elixir libremente e xerarquizar as motivacións designadas).

Existencia de Fondos europeos.		
Liderado público/privado.		
Interese electoral.		
Posibilidade de modernizar a Administración.		
Preocupación polo futuro da cidade.		
Posibilidade de implicar á cidadanía.		
Outra:		

Obxectivo 2: XESTIÓN DA AXENDA URBANA:

▪ Que procesos ou instrumentos de planificación, que estanse levando a cabo en Santiago de Compostela, teñen como obxectivo o desenvolvemento urbano?

- A.
- B.
- C.
- D.

▪ Que actores considera claves para o éxito destes procesos?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

▪ Dos anteriores, cales se están implicando nos procesos/instrumentos que vostede identificou na primeira pregunta deste bloque?

- A.
- B.
- C.
- D.

▪ Quen lidera ou debería liderar estes procesos?

▪ A cidadanía se está implicando nos procesos de desenvolvemento da cidade.

Moi de acordo	Bastante	Pouco	Nada.	Non sabe.

▪ De que forma poden informarse/participar os cidadás nestes procesos?

▪ Cales son os requisitos básicos para desenrolar unha boa xestión destes procesos de desenvolvemento urbano?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

▪ Existe colaboración con outras cidades nesta materia?

- A xestión dos procesos de desenvolvemento urbano que identificou na cidade de Santiago é boa.

Moi de acordo	Bastante	Pouco	Nada.	Non sabe.

- A quen se lle debería encargarse esta tarefa?

- Identificación dos principais problemas (xerarquice os 3 principais)

Principais problemas		Valoración (importancia para o éxito/fracaso)				
		moito	bastante	pouco	nada	Principais (de 1 á 3)
Ausencia de vontade política						
Ciclo electoral						
Falta de participación.						
Falta de coordinación						
Falta de liderado						
Ausencia de recursos						
organización	persoal	orçamento				
Falta de información/comunicación						
Fallos na xestión						

➤ COMENTARIOS/OBSERVACIÓNS:

.....

.....

.....

.....

.....

- **OBSERVACIÓN DIRECTA:** en varias ocasiones asistí a diversas reuniones y talleres. En el transcurso de estas actividades se ha podido obtener información de “ambiente” relativa al desarrollo de las dinámicas relacionales entre los actores que han participado en cada actividad, a las condiciones en las que se ha construido la sesión deliberativa, el clima organizativo, la situación y localización de los lugares en los que se han desarrollado las actividades, etc.:

- 1) Concello de Ames, en el marco del proceso de Agenda Local 21.
- 2) Santiago de Compostela: grupo de discusión con el sector bioquímico.
- 3) Konstanz: asistencia al pleno municipal y una audiencia por un tema urbanístico.
- 4) Santiago de Compostela: mesa redonda con expertos, acerca de la planificación estratégica.

- **ANÁLISIS DOCUMENTAL:** los tipos de fuente abarcan desde publicaciones de referencia en la materia, artículos de prensa local para observar la visibilidad de estos procesos; informes relacionados con el objeto de estudio; artículos de revistas científicas y comunicaciones obtenidos en diversos congresos y seminarios dedicados a los temas relacionados con la investigación.

Análisis de la prensa local: en la siguiente tabla se recogen los artículos revisados durante el periodo de la investigación, en relación a los siguientes temas:

- ♦ Axenda 21 Santiago (AL 21).
- ♦ Citymarketing.
- ♦ Planes Estratégicos.
- ♦ Plan Estratégico Santiago (PESC).
- ♦ Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM).
- ♦ Desarrollo Sostenible.
- ♦ Iniciativa Urbana Santiago Norte (USN).

Consulta y seguimiento de la hemeroteca (2002-2008)

Año	Fecha	Medio	Tema	Titular
2000	13.06.00	LA VOZ DE GALICIA	Desarrollo sostenible	Los concellos gallegos carecen de planes para el desarrollo sostenido
2001	28.07.01	LA VOZ DE GALICIA	Proceso metropolitano	NUEVAS CIUDADES. NUEVOS TERRITORIOS
2001	02.09.01	LA VOZ DE GALICIA	5 Planes Compostela	Cinco planes de instituciones permitirán transformar la ciudad en el próximo decenio
2001	19.07.01	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	La UIMP analiza esta semana el futuro de las áreas metropolitanas
2001	04.11.01	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Vigo es una de las 20 grandes áreas metropolitanas del país
2001	01.06.01	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	MÁS ALLÁ DEL EJE ATLÁNTICO
2001	08.03.01	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	EL «MANAGEMENT» DE LAS CIUDADES
2001	10.07.01	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	EN MANOS DE LA XUNTA
2002	27.04.02	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	«Hay que conseguir el mayor grado de consenso posible»
2002	08.09.02	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21	A maior parte dos alcaldes descoñecen a iniciativa da Axenda 21 Local
2002	19.10.02	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	La corporación proclama su voluntad de consenso en torno al futuro PXOM
2002	21.10.02	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	El Concello abre el debate social sobre el nuevo plan urbanístico
2002	23.10.02	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	Los sectores económicos acogen el Plan Xeral con optimismo y expectación
2002	24.10.02	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	El Concello y AENA reconsideran el trazado de la futura segunda pista del aeropuerto
2002	29.12.02	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El gobierno municipal afirma que el programa está cumplido en un 80%
2002	19.03.02	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	ÁREAS METROPOLITANAS
2003	21.02.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21 Santiago	Financiación para la Axenda 21 de desarrollo comarcal sostenible
2003	21.03.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21 Santiago	El documento plantea también la creación de estaciones de bicicletas
2003	21.03.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21 Santiago	El programa de la Axenda 21 recupera la vieja aspiración del tranvía ligero
2003	27.03.03	LA VOZ DE GALICIA	Proceso metropolitano	«El reto es el proceso metropolitano»
2003	05.06.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21	Política de políticas
2003	24.10.03	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	La adaptación a la nueva Lei do Solo demorará la entrega del PXOM al Concello
2003	22.11.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21 Santiago	La Axenda 21 determina que se debe mejorar la depuración de aguas en la ciudad
2003	22.11.03	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	La entrega del proyecto del PXOM al Concello se demorará tres meses
2003	27.11.03	LA VOZ DE GALICIA	Axenda 21 Santiago	Santiago recibe la Bandera Verde por su política de medio ambiente

2003	13.12.03	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	En Santiago y su área urbana se crearon 15.500 empleos en el último decenio 3
2003	13.12.03	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	Diseñando el futuro inmediato
2003	13.12.03	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	«Es muy importante que el plan tenga consenso político y social»
2004	05.05.04	LA VOZ GALICIA	DE	Axenda 21	«Sin desarrollo sostenible habrá una catástrofe ambiental»
2004	17.08.04	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El Concello presentará a principios de otoño el Plan Xeral de Urbanismo
2004	02.08.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La nueva ciudad pierde su centro
2004	03.01.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Casi la mitad de la población gallega reside en torno a cuatro ciudades
2004	20.05.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Caramés defiende un sistema de incentivos para las áreas metropolitanas
2004	21.08.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La población urbana pasó del 12% de 1900 al 56% del año pasado
2004	16.12.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El modelo territorial desarrolla la idea de Galicia como ciudad única
2004	23.12.04	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La nueva correlación urbana en la era de las áreas metropolitanas
2005	06.01.05	LA VOZ GALICIA	DE	Citymarketing	Radiografía urbana
2005	16.01.05	LA VOZ GALICIA	DE	PE Cooperativismo	Dos seminarios estudiarán el plan estratégico de cooperativismo
2005	30.01.05	LA VOZ GALICIA	DE	Orgullo ciudadano	Santiago es la urbe mejor valorada por sus habitantes, y Vigo la peor
2005	12.02.05	LA VOZ GALICIA	DE	Observatorio ciudades	Santiago analizará en un observatorio cómo atraer empresas innovadoras
2005	13.02.05	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	Parte del trabajo empezó a hacerse con el Plan Estratégico
2005	14.04.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Raxoi espera el informe de la Xunta sobre el PXOM este mes
2005	29.05.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El único convenio, el de la USC
2005	05.06.05	LA VOZ GALICIA	DE	Axenda 21	Vai con todos
2005	22.06.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Raxoi muestra el PXOM con el ánimo de alcanzar el mayor consenso ciudadano
2005	07.07.05	LA VOZ GALICIA	DE	Axenda 21 Santiago	Los ecologistas reclaman mayor actividad del Consello Local
2005	23.07.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El Ayuntamiento prevé aprobar el nuevo PXOM en marzo del 2006
2005	13.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El urbanismo se ve mermado por la dedicación de los técnicos al PXOM
2005	17.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	«Consideramos da máxima gravidade a recalificación»
2005	21.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	PSOE y BNG chocan en el rural
2005	21.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Casi 4.000 compostelanos cuestionaron el Plan Xeral
2005	22.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Raxoi considera «bastante razoable» el número de alegaciones al PXOM
2005	24.08.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El PP dice que el PXOM demuestra la «despreocupación» por los vecinos
2005	06.10.05	LA VOZ GALICIA	DE	PE comarcal	La Diputación pide el apoyo de la

		GALICIA			comarca a su plan estratégico
2005	25.10.05	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El Plan Xeral sigue en vigor pero deja la posibilidad de incluir cambios
2005	29.01.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El desarrollo económico se difunde casi por toda Galicia
2005	21.09.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El bimotor de Galicia
2005	05.12.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Ciudades y áreas metropolitanas restaron al medio rural 200.000 habitantes desde 1980
2005	11.12.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Más de la mitad de los gallegos residen hoy en una comarca urbana
2005	11.12.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Los municipios han de empezar a pensar en áreas metropolitanas»
2006	29.01.06	LA VOZ GALICIA	DE	Citymarketing	Innovación como clave del éxito
2006	31.01.06	LA VOZ GALICIA	DE	Carta de Aalborg	Los municipios gallegos y lusos del Eje Atlántico firman la carta de Aalborg
2006	01.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	Desarrollo sostenible	El Eixo Atlántico se compromete con el desarrollo sostenible
2006	01.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE BCN	Barcelona, la imagen no es suficiente
2006	02.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	Citymarketing	Bilbao, la doble cara del éxito
2006	02.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Bilbao	Bilbao, la doble cara del éxito
2006	04.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	Citymarketing	Entre valores e incertidumbre
2006	04.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Valencia	Entre valores e incertidumbre
2006	05.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Donosti	Donosti, el triunfo silencioso
2006	07.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Zaragoza	La logística en la avanzada
2006	09.02.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	Las gallegas, ciudades sin proyecto
2006	16.03.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	El Plan Estratégico de Santiago pulsa la opinión del mundo sanitario
2006	31.03.06	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	EN CORTO El Plan Estratégico propone crear un centro de formación aeronáutica
2006	02.04.06	LA VOZ GALICIA	DE	Proceso metropolitano	Metrópoli difusa, debate confuso
2006	09.04.06	LA VOZ GALICIA	DE	Proceso metropolitano	Metropolitanizándose
2006	03.06.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Raxoi aprueba los últimos suelos del Plan Xeral y tramita el nuevo
2006	31.07.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El Plan Xeral actual agotará sus áreas residenciales en el 2007
2006	05.08.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	«Este Plan Xeral no da salida a la vivienda libre»
2006	06.08.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	«Quen veña a traballar aquí quedará a vivir na cidade»
2006	23.08.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	El Plan Xeral acumula ya 23 días sin avanzar un ápice en su tramitación
2006	02.09.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Bugallo fija sus retos para el curso
2006	30.09.06	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	La administración local ultima los detalles para remitir el PXOM a la Xunta y ya notificó mil alegaciones

2006	28.10.06	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	Los últimos cambios en el Plan Xeral le suman casi 2.700 nuevas viviendas
2006	05.12.06	EL CORREO GALLEGO	PE Santiago	Caramés tendrá listo antes de fin de año el diseño de la Compostela del siglo XXI
2006	14.12.06	EL CORREO GALLEGO	PE Santiago	http://www.elcorreogallego.es/index.php?idMenu=51&idEdicion=364&idNoticiaOpinion=114405
2006	31.12.06	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	El PXOM alumbró el ejercicio
2006	28.03.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	El Gobierno supeditará las áreas metropolitanas a una ley marco
2006	22.03.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	De nuevo con las áreas metropolitanas
2006	19.04.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	La financiación, con cargo a los organismos provinciales
2006	21.03.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Tourño incumple su programa electoral sobre el Área Metropolitana
2006	23.11.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu abogó por las áreas metropolitanas
2006	01.11.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu apoya un área metropolitana para Ferrolterra
2006	17.05.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Las elecciones avivarán el debate sobre la utilidad de los órganos provinciales
2006	30.03.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	INICIATIVA DEL PP Feijoo propone blindar las áreas metropolitanas en la futura norma
2006	13.02.06	LA VOZ DE GALICIA	Áreas metropolitanas	Tourño cree necesario «pór ao día» los cometidos de las diputaciones
2007	03.01.07	LA VOZ DE GALICIA	PXOM Santiago	Conde Roa afirma que si gana el PP el Plan Xeral será «muy diferente»
2007	05.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	Conclúe a fase de redacción do Plan Estratéxico 05/01/2007
2007	08.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	Compostela será "a porta da Galicia dinámica e innovadora" grazas á aprobación do Plan Estratéxico 08/01/2007
2007	09.01.07	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	El Plan Estratégico ve fundamental diversificar la base económica local
2007	09.01.07	EL CORREO GALLEGO	PE Santiago	Transportes, I+D y promoción en Europa, ejes del Plan Estratégico
2007	10.01.07	EL CORREO GALLEGO	PE Santiago	Caramés quiere convertir Santiago en "la puerta de la Galicia más innovadora"
2007	15.01.07	ALCALDÍA	PE Santiago	O Plan Estratéxico aposta por unha Compostela cunha base económica sólida, diversificada e competitiva 15/01/2007
2007	16.01.07	LA VOZ DE GALICIA	PE Santiago	Comienza el debate social del Plan Estratégico
2007	30.01.07	LA VOZ DE GALICIA	Proceso metropolitano	Las ciudades punteras basan
2007	06.02.07	EL CORREO GALLEGO	PE Santiago	Caramés expone el Plan Estratégico de Santiago en un encuentro ibérico
2007	30.03.07	LA VOZ DE GALICIA	Citymarketing	Las «ciudades lentas», a debate en las jornadas de márketing de Económicas

2007	01.04.07	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Raxoi mantiene su intención de abrir un paso peatonal en la zona de Hortas pese a un fallo contrario
2007	19.04.07	LA VOZ GALICIA	DE	Préstamo bicis	La USC promueve el transporte ecológico prestando 60 bicicletas
2007	21.04.07	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	La construcción del Ensanche norte comenzará en el 2008 y durará 10 años
2007	23.04.07	LA VOZ GALICIA	DE	Inclusión social	El Plan de Inclusión Social de Santiago trabaja con 324 personas
2007	14.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Las áreas metropolitanas que quiere la Xunta serán pioneras»
2007	14.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Touriño busca consenso para solucionar «los problemas de las zonas urbanas
2007	03.09.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Las áreas metropolitanas acelerarán la reforma de las diputaciones
2007	03.09.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La Xunta anuncia que creará en un año las áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol
2007	16.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Las áreas metroaldeanas
2007	12.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Las diputaciones de Pontevedra y A Coruña cuestionan el modelo metropolitano de la Xunta
2007	08.04.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Vivir en un barrio empieza a ser más barato que en las áreas metropolitanas
2007	03.09.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La ley de áreas metropolitanas entrará en vigor a lo largo del 2008
2007	10.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Palmou tacha de «paripé» las áreas metropolitanas planteadas por Romeu
2007	29.06.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu aboga por crear áreas metropolitanas capaces de competir en Europa
2007	12.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La aspiración de gobiernos supramunicipales se quedó en simples consorcios de servicios
2007	16.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Aquí fixéronse as cousas ao revés, sen apoios entre os propios socialistas nin cos concellos»
2007	14.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El PP tacha de «chiringuitos» las áreas metropolitanas propuestas por la Xunta
2007	28.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu prevé que Galicia cuente en el 2008 con dos grandes áreas metropolitanas
2007	25.06.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Ciudades invisibles
2007	03.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu sugiere un consorcio para reorganizar los buses en el área metropolitana
2007	10.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu remite la delimitación de las áreas del norte y del sur a «lo que acuerden las instituciones»
2007	28.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La estructura local, a debate
2007	12.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El PP tilda la propuesta de maniobra de distracción

2007	17.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Expertos en gestión local abogan por una drástica reducción de concellos
2007	03.09.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Habrá dos grandes áreas en Galicia y las diputaciones les cederán competencias»
2007	03.09.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El bipartito trata de taponar fisuras para encarar un año de gestión clave
2007	15.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Con el área metropolitana lo que se consigue es hacer otra diputación»
2007	11.06.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Alianzas más allá del término municipal
2007	24.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El culebrón metropolitano
2007	16.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Rajoy ataca al PSOE y lo considera incapaz de diseñar las áreas metropolitanas
2007	16.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Rajoy se declara partidario de las Diputaciones provinciales
2007	16.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Tourño defiende el modelo de áreas metropolitanas de Méndez Romeu
2007	15.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Con el poder local hemos dado conselleiro
2007	14.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Tourño quita hierro a las polémicas desatadas por las áreas metropolitanas
2007	09.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Las nuevas entidades jurídicas recibirán ingresos de los concellos
2007	08.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Méndez Romeu aboga por un área metropolitana Vigo - Pontevedra sin «fusionés»
2007	26.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El Consorcio das Mariñas debate sobre el futuro de las comarcas
2007	19.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Expertos piden la revisión de las funciones de las diputaciones
2007	01.07.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Casi tres de cada cinco gallegos viven en sólo una décima parte del territorio
2007	16.06.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La Xunta crea 17,5 millones de metros de suelo empresarial en las ciudades y áreas metropolitanas
2007	12.06.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El BNG reclama vicepresidencias más fuertes en las diputaciones
2007	08.05.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El BNG propone la superación de las diputaciones por ser un «residuo
2007	21.03.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	El BNG impulsará comarcas y áreas metropolitanas para «superar» las diputaciones
2005	20.01.05	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	La Xunta potencia la fusión de los concellos y limita su segregación
2007	14.08.07	LA VOZ GALICIA	DE	Áreas metropolitanas	Práctica de la cooperación
2008	23.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	El Plan Estratégico plantea 150 medidas para potenciar Santiago
2008	23.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	La promoción de la ciudad ha de asumir más facetas que la turística
2008	23.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	El Plan Estratégico plantea 150 medidas para potenciar Santiago
2008	06.06.08	ALCALDÍA		PE Santiago	O Plan Estratégico e o PXOM marcarán conxuntamente a evolución da cidade no período 2008-2020

2008	14.10.08	LA VOZ GALICIA	DE	PE Santiago	El Plan Estratégico recibe el apoyo del Consello Económico e Social para su aprobación definitiva
2008	22.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	La Plataforma polo Emprego apoya el Programa Europeo Santiago Norte Iniciativa Urbana
2008	16.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El programa Iniciativa Urbana propone transporte para Almaciga y un plan de comercio en San Pedro
2008	26.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El Urbana Santiago Norte se da a conocer a través de una web
2008	29.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El Concello aprueba el proyecto Urbana Santiago Norte, cifrado en quince millones de euros
2008	25.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Socorro García lleva a Madrid el proyecto Urbana Santiago
2008	29.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El Concello aprueba el proyecto Urbana Santiago Norte, cifrado en quince millones de euros
2008	02.02.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Conde Roa da un voto de confianza al gobierno local con el programa Urbana Santiago
2008	24.01.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Urban Santiago impulsará un aula de interpretación del agua en A Almaciga
2008	01.02.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	«El proceso de transformación tiene que seguir después de que finalicen las inversiones»
2008	01.02.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	La dinamización social cobra protagonismo en Urbana Santiago Norte
2008	02.02.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Conde Roa da un voto de confianza al gobierno local con el programa Urbana Santiago
2008	23.05.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	«Facemos exercicio de contención para limitar as discrepancias»
2008	11.06.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Galicia logra 32 millones de la UE para regenerar cuatro entornos urbanos
2008	12.06.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El Concello mantiene un plan de 15 millones pese a lograr solo 8 de la UE
2008	12.06.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Un programa comunitario para impulsar proyectos de desarrollo urbano sostenible
2008	13.06.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Santiago logra 8 millones de la UE para desarrollar el programa Urbana Norte
2008	14.06.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	Santiago plantea a las demás ciudades pedir fondos de la Xunta para el Urbana
2008	11.07.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El Concello creará una oficina específica para la gestión del Plan Urbana Santiago Norte
2008	04.09.08	LA VOZ GALICIA	DE	PXOM Santiago	Conde Roa celebra la aprobación del planeamiento aunque no renuncia a revisarlo si gana las elecciones
2008	05.11.08	LA VOZ GALICIA	DE	Proyecto USN	El plan Urbana se dotará de una oficina en Concheiros y contratará a un coordinador